THÈSE

Pour l'obtention du grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE POITIERS
UFR de droit et sciences sociales
Centre d'études sur la coopération juridique internationale (Poitiers)
(Diplôme National - Arrêté du 25 mai 2016)

École doctorale : Droit et science politique - Pierre Couvrat (Poitiers)
Secteur de recherche : Droit public

Présentée par :
Sagesse Ondongo

La surveillance internationale en matière monétaire et financière

Directeur(s) de Thèse :
Régis Bismuth

Soutenue le 14 décembre 2018 devant le jury

Jury :

Président	**Philippe Lagrange**	Professeur - Université de Poitiers
Rapporteur	**Dominique Carreau**	Professeur émérite - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Rapporteur	**Marie-Clotilde Runavot**	Maître de conférences HDR - Université de Cergy-Pontoise
Membre	**Régis Bismuth**	Professeur - Sciences Po

Pour citer cette thèse :
Sagesse Ondongo. *La surveillance internationale en matière monétaire et financière* [En ligne]. Thèse Droit public. Poitiers : Université de Poitiers, 2018. Disponible sur Internet <http://theses.univ-poitiers.fr>

UNIVERSITÉ DE POITIERS

FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES SOCIALES

ÉCOLE DOCTORALE DROIT ET SCIENCE POLITIQUE PIERRE COUVRAT

LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Thèse pour le doctorat en Droit public
présentée et soutenue publiquement le 14 décembre 2018
par

Monsieur Sagesse ONDONGO

DIRECTEUR DE RECHERCHE

Régis BISMUTH
Professeur à l'école de droit de Sciences Po

SUFFRAGANTS

Dominique CARREAU
Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne
Rapporteur

Philippe LAGRANGE
Professeur à l'Université de Poiters

Marie-Clotilde RUNAVOT
Maître de conférence (HDR) à l'Université de Cergy-Pontoise
Rapporteure

LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Résumé

Il ressort de la pratique institutionnelle que la surveillance internationale en matière monétaire et financière peut être définie comme l'ensemble des procédés de suivi et de contrôle permettant de s'assurer du bon fonctionnement du système monétaire et financier international. Celle-ci se caractérise non seulement par la recherche active d'une cohérence, mais également par le fait qu'il s'agit en pratique d'un exercice relativement respectueux de la souveraineté des États.

De manière générale, la surveillance telle qu'exercée à l'heure actuelle comporte des résultats très encourageants. Seulement, son influence sur les politiques nationales est surtout palpable lorsque l'évaluation est effectuée dans le cadre d'une assistance financière. Pour consolider et renforcer cet effet juridique en toute circonstance, il convient donc de pallier les insuffisances constatées. La principale piste de solution préconisée est l'adoption d'une approche plus contraignante en modifiant la nature juridique des normes internationales de référence et le régime juridique [pouvoirs et statut juridique] des acteurs compétents. Or, cela implique un transfert des compétences nationales qui n'est possible que si les États accordent leur pleine confiance au nouveau système de surveillance qui serait mis en place. C'est pourquoi, nous recommandons également la mise en place d'un véritable système de responsabilisation des acteurs compétents qui seront ainsi amenés à répondre de leurs actes.

Mots-clés

Surveillance — Système monétaire et financier international — États — Souveraineté — Institutions internationales — Compétence — Stabilité.

INTERNATIONAL MONETARY AND FINANCIAL SURVEILLANCE

Abstract

Institutional practice shows that international monetary and financial supervision can be defined as the set of monitoring and control processes that ensure the smooth functioning of the international monetary and financial system. This is characterized not only by the active search for coherence, but also by the fact that it is in practice a relatively respectful exercise of the sovereignty of States.

In general, surveillance as currently practiced has very encouraging results. Its influence on national policies is especially palpable when the evaluation is carried out as part of a financial assistance. In order to consolidate and reinforce this legal effect in all circumstances, it is necessary to overcome the shortcomings noted. The main solution suggested is the adoption of a more restrictive approach by modifying the legal nature of the international reference standards and the legal regime [powers and legal status] of the competent actors. However, this implies a transfer of national competences that is possible only if the States grant their full confidence to the new monitoring system that would be put in place. That is why we also recommend the setting up of a real tort system for the competent actors which will thus be held liable for their actions.

Keywords

Surveillance — International monetary and financial system — States — Sovereignty — International institutions — Jurisdiction — Stability.

CENTRE D'ÉTUDE ET DE COOPÉRATION JURIDIQUE INTERDISCIPLINAIRE – UNIVERSITÉ DE POITIERS

Faculté de Droit – Hôtel Aubaret, 15 rue Sainte-Opportune, 86073 Poitiers Cedex 09

REMERCIEMENTS

Par ces mots, j'aimerais avant tout exprimer ma profonde gratitude à l'endroit de mon directeur de thèse, le Professeur Régis Bismuth, pour la marque de confiance qu'il m'a accordée et sa bienveillance d'abord comme étudiant en Master II, mais également durant toute la réalisation de cette thèse. Son encadrement, sa rigueur, et sa disponibilité m'ont permis de donner le meilleur de moi-même et de toujours rechercher l'excellence à toutes les différentes étapes de mon travail.

Qu'il me soit également permis de remercier très profondément les Professeurs Dominique Carreau et Philippe Lagrange, ainsi que Madame Marie-Clotilde Runavot qui m'ont fait l'insigne honneur d'avoir accepté de siéger au sein de mon jury de soutenance afin de discuter, d'examiner et d'évaluer de ma thèse.

Le travail de recherche doctorale est un exercice passionnant qui comporte son lot d'exigences impliquant notamment une concentration permanente qui amène le doctorant à côtoyer la solitude. À cet effet, je me dois de remercier les amis qui ont su comprendre mes impératifs tout en me soutenant par leur amitié. Ces derniers se reconnaîtront. Un remerciement spécial à Frida.

La thèse est un accomplissement qui nécessite une préparation réussie par le passage à certaines étapes préalables qui s'analysent *in concreto*. Je suis donc très reconnaissant envers tous ceux qui ont concouru à ma formation personnelle et universitaire. Je pense notamment à Madame Isabelle Delforge de la Faco Paris, à Monsieur Frédéric Fournier du Cabinet d'avocats Redlink, à Madame Marianne Combaldieu de l'Autorité de la concurrence, et à Monsieur Michel Dzombala de la Banque des États de l'Afrique centrale.

Merci infiniment à ma famille qui a été pour moi d'un soutien précieux sans lequel je n'aurais pas pu réaliser ce rêve. Elle a toujours cru en moi, même dans les périodes de doute. Merci pour tout. Je dédie particulièrement cette thèse à Papa, Maman et à toi Lionel !

SOMMAIRE

INTRODUCTION **13**

PREMIÈRE PARTIE. L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA SURVEILLANCE **47**

TITRE I. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE FRAGMENTÉE **51**

CHAPITRE I. L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE GÉNÉRALE. 55

CHAPITRE II. L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE DÉCENTRALISÉE 113

TITRE II. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE COORDINATION INTERINSTITUTIONNELLE **167**

CHAPITRE I. LA COORDINATION ENTRE LE CSF ET LES AUTRES ORGANISMES DE SURVEILLANCE 171

CHAPITRE II. L'INTERVENTION DU FMI DANS LA COORDINATION DE LA SURVEILLANCE 201

DEUXIÈME PARTIE. L'EXERCICE OPÉRATIONNEL DE LA SURVEILLANCE **243**

TITRE I. LES MODALITÉS DE LA SURVEILLANCE **247**

CHAPITRE I. LES MODALITÉS TENANT À L'OBJET DE LA SURVEILLANCE 251

CHAPITRE II. LES MODALITÉS TENANT À L'INTENSITÉ DE LA SURVEILLANCE. 291

TITRE II. LA FORCE CONTRAIGNANTE DE LA SURVEILLANCE **343**

CHAPITRE I. LA COOPÉRATION COMME MOYEN PRIORITAIRE 347

CHAPITRE II. L'APPLICATION DES SANCTIONS COMME MOYEN SECONDAIRE 391

CONCLUSION GÉNÉRALE **437**

ANNEXES **453**

BIBLIOGRAPHIE **465**

INDEX **495**

TABLE DES MATIÈRES **499**

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES

- ABE : *Autorité bancaire européenne*
- ACPR : *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*
- AEAPP : *Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles*
- AEMF : *Autorité européenne des marchés financiers*
- AEOI : *Automatic exchange of information (Echange automatique de renseignements)*
- AES : *Autorité(s) européenne(s) de surveillance*
- AGV : *Groupe analytique sur les vulnérabilités*
- AICA : *Association internationale des contrôleurs d'assurance*
- AMF : *Autorité des marchés financiers*
- ASEAN : *Association des nations de l'Asie du Sud-Est*
- BCE : *Banque centrale européenne*
- BCEAO : *Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest*
- BCN *: Banque centrale nationale*
- BEAC : *Banque centrale des États de l'Afrique centrale*
- BEPS : *Base erosion and profit shifting (Erosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices)*
- BERD : *Banque européenne pour la reconstruction et le développement*
- BIE : *Bureau international d'évaluation*
- BIRD : *Banque internationale de reconstruction et de développement*
- BM : *Banque mondiale*
- BRI : *Banque des règlements internationaux*
- CBCB : *Comité de Bâle sur le contrôle bancaire*
- CDI : *Commission du droit international*
- CE *Commission européenne*
- CEDEAO : *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*
- CEMAC : *Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale*
- CERS : *Comité européen du risque systémique*
- CFA : *Communauté financière africaine*
- CFIM : *Coordination Framework for Implementation Monitoring (Cadre de coordination pour la coordination de la surveillance)*
- CIJ : *Cour internationale de justice*
- CJCEMAC : *Cour de justice de la CEMAC*
- CJUE : *Cour de justice de l'Union européenne*
- CLSF : *Comité de liaison du secteur financier*
- CMFI : *Comité monétaire et financier international*
- COBAC : *Commission bancaire de l'Afrique centrale*
- COSUMAF : *Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale*
- CPJI : *Cour permanente de justice internationale*
- CRPMEF : *Conseil Régional de l'Epargne Publique et des Marchés Financiers*
- CSF : *Conseil de stabilité financière*
- CSPR : *Comité des paiements et de règlement*
- DSI : *Décision sur la surveillance intégrée*
- DSRP : *Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté*
- DTS : *Droits de tirage spéciaux*
- EAA : *Exercice d'alerte avancée*
- ECOFIN : *Conseil pour les affaires économiques et financières*
- EIOR : *Exchange of Information on Request (Echange d'informations sur demande)*
- EMDE : *Economies émergentes et en développement*
- EPSSCO : *Conseil pour l'Emploi, la politique sociale, la santé et les consommateurs*
- FDIC : *Federal Deposit Insurance Corporation (Fonds de garantie des dépôts bancaires)*
- FED *Fédéral reserve (réserve fédérale)*
- FIDA : *Fonds international de développement agricole*
- FMI : *Fonds monétaire international*
- FRPC : *Facilité de réduction de la pauvreté et de la croissance*
- FSA : *Financial Sector Assessment (Evaluation du secteur financier)*
- FRA*: Financial Regulation Authority (Autorité de régulation financière devenue Autorité de contrôle prudentiel)*

- FSF : *Forum de stabilité financière (aujourd'hui CSF)*
- FSSA : *Financial System Stability Assessment (Rapport de l'évaluation de la stabilité du système financier)*
- G20 : *Groupe des Vingt*
- GAFI : *Groupe d'action financière*
- GATS : *General Agreement on Trade in Services (Accord général sur le commerce des services)*
- GATT : *General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce)*
- GFSR : *Global financial stability report (Rapport sur la stabilité financière mondiale)*
- GHOS : *Groupe des gouverneurs des banques centrales et des responsables du contrôle bancaire*
- GIABA : *Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest*
- IASB : *International Accounting Standards Board (Bureau international des normes comptables)*
- IDA : *International development association (Association internationale de développement)*
- IFI : *Institution financière internationale*
- IMN : *Implementation Monitoring Network (Réseau de suivi de la mise en oeuvre)*
- IPPTE : *Initiative pays pauvres très endettés*
- ISF : *Institut de stabilité financière*
- JMAP : *Joint Management Action Plan (Plan d'action conjoint sur la collaboration entre la BM et le FMI)*
- LBC/FT : *Lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme*
- MCM : *Monetary and capital markets department (Département des marchés monétaires et de capitaux)*
- MERCOSUR : *Mercado Comum do Sul (Marché commun du sud)*
- MES : *Mécanisme européen de stabilité*
- MoU : *Memorandum of understanding (Protocole d'accord)*
- MSU : *Mécanisme de surveillance unique*
- NSDD : *Norme spéciale de diffusion des données*
- OACI : *Organisation de l'aviation civile internationale*
- OCC : *Office of the Comptroller of the Currency (Bureau du contrôleur de la monnaie)*
- OCDE : *Organisation de coopération et de développement économiques*
- ODD : *Objectifs de développement durable*
- ODWG : *OTC dérivatives working group (Groupe de travail sur les produits dérivés OTC)*
- OICV : *Organisation internationale des commissions de valeurs*
- OIT : *Organisation internationale du travail*
- OMC : *Organisation mondiale du commerce*
- OMD : *Objectifs du millénaire pour le développement*
- OMS : *Organisation mondiale de la santé*
- ONG : *Organisation non gouvernementale*
- ONU : *Organisation des Nations unies*
- OSC : *Organisation de société civile*
- OSCE : *Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe*
- OTC
  - Accord : *Obstacles techniques au commerce*
- p. : *Page ou pages*
- PED : *Pays en développement*
- PESF : *Programme d'évaluation du secteur financier*
- PIB : *Produit intérieur brut*
- RDC : *République démocratique du Congo*
- RONC : *Rapport sur l'observation des normes et codes*
- RPCDC : *République populaire démocratique de Corée (Corée du nord)*
- s. : *Suivant(s)(e)(es)*
- SCAV : *Standing Committee on the Assessment of Vulnerabilities (Comité d'évaluation des vulnérabilités)*
- SCSI : *Standing Committee on Standards Implementation (Comité permanent pour la mise en oeuvre des normes)*
- SEBC : *Système européen des banques centrales*
- SEC : *Securities & Exchange Commission (Autorité américaine de régulation boursière)*
- SESF : *Système européen de surveillance financière*
- SFI : *Système financier international*
- SGDD : *Système (standard) général de diffusion des données*
- SIG : *Standards implementation group (Groupe de supervision et de mise en œuvre des normes)*
- SMFI : *Système monétaire et financier international*
- SMI : *Système monétaire international*, : *Système monétaire international*
- SPR : *Strategy, Policy, and Review Department (Département de la surveillance, des politiques et de la stratégie)*

- SRC : *Standing Committee on Supervisory and Regulatory Cooperation (Comité permanent de surveillance et de coopération en matière de règlementation)*
- TFUE : *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*
- TSCG : *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance*
- TUE : *Traité sur l'Union européenne*
- UDEAC : *Union douanière et économique de l'Afrique centrale*
- UE : *Union européenne*
- UEM : *Union économique et monétaire*
- UEOMA : *Union monétaire ouest monétaire*
- USA : *United States of America (Etats-Unis)*
- VEAEE : *Exercice(s) de vulnérabilités pour les économies avancées et émergentes*
- WEO : *World economic outlook (perspectives économiques internationales)*

INTRODUCTION

Caractérisées jadis par la simple coexistence supposant l'indépendance absolue des États, les relations internationales reposent aujourd'hui sur la coopération interétatique[1] car les besoins nationaux ne peuvent plus être satisfaits de manière individuelle. En vue d'assurer la sauvegarde d'intérêts communs, cette coopération prend notamment la forme d'une orientation des actions étatiques vers la poursuite d'objectifs communs à travers l'élaboration de normes communément acceptées sous les auspices d'instances internationales. La mise en œuvre au niveau national de ces engagements internationaux est une préoccupation majeure de la société internationale dont l'enjeu principal réside dans l'*effectivité* même du droit international[2]. Définie au sens français comme sa capacité à « *déterminer chez les intéressés les comportements recherchés*[3] », l'effectivité (*effectivness*) comporte dans sa définition anglaise, en plus de la simple mise en œuvre, une seconde exigence qu'est l'efficacité[4]. En se référant à la définition de Charles DE VISSCHER, les dispositions d'un acte international sont efficaces lorsque « *considérées en elles-mêmes, elles sont en adéquation aux fins proposées*[5] ». Ainsi donc, sur le plan conventionnel en particulier et international en général, les normes adoptées sont considérées comme concrètement réalisées c'est-à-dire effectives lorsqu'à la fois, elles sont mises en œuvre au niveau national et se révèlent efficaces.

Or, s'il est vrai que l'interdépendance entre les États tend à rendre illusoire le concept traditionnel de la souveraineté[6], il est à signaler que ce sont les États qui sont à la base de la formation du droit [notamment pour ce qui est des sources classiques] et sont chargés de son exécution. Ils sont ainsi libres de s'engager ou pas[7]. Lorsqu'ils acceptent des normes internationales, ils autolimitent leur souveraineté[8]. Seulement, un tel volontarisme fait

---

1 Sur la distinction entre la coexistence et la coopération, voir Paul Reuter et Jean Combacau, *Institutions et relations internationales*, Thémis Science politique (Paris: Presses universitaires de France, 1980), p. 234 et s.

2 Pierre Klein, « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe », *Revue de droit de l'ULB*, 2000, p. 203.

3 Charles De Visscher, *Les effectivités du droit international public* (Paris: A. Pedone, 1967), p. 18.

4 Andreas Hasenclever, Peter Mayer, et Volker Rittberger, « Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes », *Mershon International Studies Review* 40, nº 2 (1996): p. 177-228, https://doi.org/10.2307/222775. Selon la définition des auteurs, « a regime is effective to the extent that it achieves the objectives or purposes for which it was intended and to the extent that its members abide by its norms and rules ». Disponible sur www.jstor.org. [Consulté le 18 janvier 2017].

5 De Visscher, *Les effectivités du droit international public*, *op. cit.*, p. 18.

6 Dominique Carreau et al., *Droit international économique*, 6e édition, Précis (Dalloz, 2017), p.8. Lire également en ce sens, Dominique Carreau, « Souveraineté: comme la virginité, on l'a ou on ne l'a pas », in *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, par Hervé Ascensio et al. (Paris, France: Éditions Pedone, 2017), p.547-553.

7 Lire notamment, Denis Alland, *Manuel de droit international public*, Droit fondamental (Paris: P.U.F, 2018), p.25 et s; Sandrine Maljean-Dubois et Lavanya Rajamani, éd., *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement = Implementation of international environmental law* (Leiden, Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 2011), p.32; Jean-François Marchi, *Accord de l'État et droit des Nations Unies : étude du système juridique d'une organisation internationale*, Monde européen et international (Marseille Paris: CERIC la Documentation française, 2002), p.8.

8 Jean-François Marchi, *Accord de l'État et droit des Nations Unies : étude du système juridique d'une organisation internationale*, Monde européen et international (Marseille Paris: CERIC la Documentation française, 2002), p. 8.

obstacle à l'effectivité et donc au développement du droit car « *les règles de droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci*[9] ».

C'est dans cette perspective que se sont multipliés depuis la fin du XIXe siècle les mécanismes visant à assurer la mise en œuvre des normes internationales dans des domaines dorénavant aussi divers que les *droits de l'homme,* le *droit de l'environnement,* le *désarmement,* le *droit de la mer ou encore* le *droit international économique.* Comme l'affirment Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Makane Moïse MBENGUÉ, dans un système juridique international caractérisé par la décentralisation et la relativité, l'effectivité du droit international dépend nécessairement de la mise en place d'institutions propres à superviser et contrôler la mise en œuvre des normes[10]. Pourvue d'une souplesse qui permet de concilier l'indépendance des États avec les exigences de la coordination interétatique, la surveillance apparaît alors comme un procédé adéquat pour encadrer les comportements étatiques et s'inscrit tout naturellement dans le prolongement de ce processus normatif.

Toutefois, les méthodes applicables dans l'ordre interne n'étant pas transposables dans un ordre juridique international régi par le principe de *souveraineté des États*[11], les procédures au niveau international ont un double souci : être acceptables par les États tout en étant efficaces. Dans l'ordre juridique interne, le système juridique étant développé et contraignant, le contrôle est uniquement destiné à assurer l'application des normes préétablies ; tandis-que dans l'ordre international, deux facteurs majeurs défavorisent la mise en place d'un système de contrôle de même nature. D'abord, le statut particulier des États implique qu'il ne peut que difficilement leur être appliqué un système de contrôle aussi rigoureux que celui applicable en droit interne. Cela explique sans doute la place secondaire qu'y occupe le contrôle exercé par le juge à l'inverse des procédures institutionnelles[12]. Par ailleurs, les engagements pris par les États prennent le plus souvent la forme de normes minimales ; ce qui a tendance à restreindre la portée tout en étendant considérablement la fonction normative de la surveillance internationale. S'il existe plusieurs domaines du droit international[13] où l'importance de la surveillance est autant mise en exergue, l'enjeu de l'effectivité des normes internationales se pose avec encore plus d'acuité dans le domaine monétaire et financier car comme nous le verrons, la particularité des normes monétaires et financières internationales soulève d'importantes problématiques d'ordre juridique.

---

9 CPJI, arrêt du 7 septembre 1927, affaire Lotus (France c. Turquie), rec. des arrêts, Séries A, n°10, 1927.

10 Laurence Boisson de Chazournes et Makane Moïse Mbengué, « Suivi et contrôle », in *Traité de droit des organisations internationales*, Traités (Issy-les-Moulineaux: L.G.D.J, 2013), p. 801.

11 Charte des Nation-Unies, art. 2 § 1.

12 Dominique Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale* (Paris: Éditions Cujas, 1970), p. 480; Marcel Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des États membres », *Annuaire français de droit international* 5, n° 1 (1959): p. 412.

13 L'on peut citer l'exemple du contrôle de l'énergie atomique des Nations unies. Les différents rapports de la Commission de l'énergie atomique des Nations unies concernent en effet le contrôle de l'exécution d'une convention et donnent à une organisation internationale un pouvoir d'action sur les activités atomiques [nationales et internationales].

Avant tout, il est impérieux d'indiquer que la question de surveillance monétaire et financière n'est pas récente. L'idée d'une surveillance internationale a commencé à germer au cours des années 1920 et a pris forme bien plus tard à la suite de la succession des crises mondiales provoquées durant la décennie suivante par les comportements étatiques. En effet, le traité de paix de Versailles imposa au sortir de la première guerre mondiale le paiement de réparations à l'Allemagne. Or, convaincue de sa victoire, celle-ci avait déjà fait de gros emprunts. Incapable de financer les réparations, elle imprima des quantités massives de billets et l'hyperinflation fit rage. A la même période, une guerre des changes vit le jour occasionnant ainsi la dévaluation de la livre sterling et du dollar pour abaisser les prix à l'exportation et augmenter les prix à l'importation : c'est la dévaluation compétitive. De même, il est utile de préciser que la Grande dépression de 1929 qui avait pour cause la surproduction au sein des principales économies d'alors eut des effets ruineux sur l'économie mondiale en entraînant des déficits budgétaires et commerciaux. C'est dans ce contexte chaotique qu'entra en vigueur en 1936 le premier instrument moderne international de régulation monétaire qu'est l'Accord tripartite[14] interdisant les dépréciations concurrentielles des changes. Ayant pris conscience du caractère particulièrement dévastateur de la guerre des monnaies et des dévaluations compétitives, c'est finalement en 1944 que l'idée de surveillance internationale pris pour la première fois forme avec la mise en place du système de Breton Woods en réponse aux désordres monétaires internationaux constatés. A l'époque, quarante-quatre pays ratifièrent les Statuts du FMI et de la Banque mondiale rédigés à la Conférence monétaire et financière internationale de Bretton Woods, mettant en place des taux de change fixes. Consistant à l'origine à veiller sur la fixité des taux de change, l'objectif de la surveillance a évolué depuis lors. D'abord, elle fut après l'abolition du taux de change fixe consacrée par le deuxième amendement des Statuts du FMI, axée sur la résolution du problème de la dette des pays en développement. Par la suite, elle s'est intéressée de plus près à la régulation des marchés financiers. Si au cours des années 1980, la généralisation de la circulation des capitaux favorisée par des règlementations nationales plus souples et l'évolution technologique, n'a pas manqué d'attirer l'attention des gouvernants mondiaux, l'évolution de la surveillance internationale en matière monétaire et financière a surtout été inspirée par les différentes crises des années 1990 cristallisées par la mise en faillite en Angleterre de deux grandes banques d'affaires que sont *BCCI* en 1991 et *Barings* en 1996. La première résulta de l'accumulation de fraudes généralisées occasionnant notamment l'association à diverses activités criminelles dont le blanchiment d'argent au profit de cartels colombiens de trafic de stupéfiants et le financement du terrorisme[15] ; tandis-que la seconde fût causée par des placements à découvert supérieurs aux fonds propres.

Ces deux principales faillites ont mis en lumière les défaillances du contrôle sur les établissements financiers d'envergure internationale tandis-que les crises qui ont suivi

---

14 Accord signé entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, le 25 septembre 1936, disponible à l'adresse suivante : https://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1937_fr.pdf, [consulté le 20 octobre 2018].

15 Re Bank of credit and commerce SA (n°8) [1998] AC 214.

au cours de la même décennie à savoir les crises mexicaine de 1994, asiatique de 1997 et russe de 1998 ont démontré les difficultés système financier international à prévenir et à gérer les crises monétaires et de la dette souveraine[16]. En effet, il est clairement apparu que les crises monétaires et financières sont liées car les premières se propagent et s'amplifient à travers le secteur financier alors que les crises financières ont pour fondement les fragilités monétaires. Les réflexions sur ces questions ont ainsi conduit à la proposition de la création d'une autorité financière internationale responsable de la règlementation et de la surveillance du secteur financier ; ce qui aurait impliqué de la part des États une renonciation à leur souveraineté sur ce domaine hautement sensible[17]. Mais cette proposition n'a pas été acceptée aussi bien par les Etats-Unis que par les marchés et autres institutions. Il a donc été privilégié un renforcement de la coopération des institutions déjà existantes[18].

La surveillance internationale a toutefois pris une nouvelle ampleur depuis la crise bancaire et financière de septembre 2008[19] cristallisée par l'affaire *Madoff*[20], et suivie en 2010-2011, par la crise de la dette souveraine. Ces différentes crises ont toutes, suscité une interrogation sur l'efficience de la régulation[21] et en particulier sur l'aptitude des autorités nationales à surveiller et à réagir. En effet, si les affaires Madoff et Kerviel ont surtout été le résultat de pratiques frauduleuses, les crises systémiques de 2008 et de 2010-2011 sont plutôt le résultat de comportements à risque qui ne sont pas tous frauduleux. De nos jours, du fait des aléas que pose la globalisation financière, c'est désormais la *stabilité* du système monétaire et financier international tout entier qui est devenue l'objectif principal de la surveillance.

La présente introduction suggère de cerner de manière précise ce en quoi consiste réellement l'activité de surveillance internationale en matière monétaire et financière afin de déterminer le sens et les problèmes juridiques qu'elle pose (Section II). Pour ce faire, il

---

16 Voir sur ce point, Régis Bismuth, « Le cadre juridique international de promotion de la stabilité financière » (Conférence biennale de la Société Européenne de Droit International, Paris: Paris 1, 2006), p.4.

17 Voir, CNUCED, « Rapport sur le commerce et le développement: tendances et perspectives mondiales. Architecture financière » (Nations unies, 2001), p.59. [Consulté le 20 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://unctad.org/fr/Docs/tdr2001_fr.pdf.

18 Régis Bismuth, « Le système international de prévention des crises financières », *Journal du droit international (Clunet)*, nº 1 (janvier 2007): p. 6.

19 La crise financière mondiale qui a commencé en 2007 est une crise financière marquée par une crise de liquidité et de solvabilité tant au niveau des banques que des États, et une raréfaction du crédit aux entreprises. Amorcée en juillet 2007, elle trouve son origine dans le dégonflement de bulles de prix (dont la bulle immobilière américaine des années 2000) et les pertes importantes des établissements financiers provoquées par la crise des subprimes. C'est la crise la plus grave de l'histoire des bourses de valeurs, après celle de 1873, découlant de la crise bancaire de mai 1873.

20 Le fonds d'investissement que gérait Bernard Madoff investissait massivement dans les hedge funds (fonds d'investissement à risque) qui ont la réputation d'être beaucoup plus performante que la moyenne. Mais plutôt que de diminuer le rendement distribué aux investisseurs lorsque les performances n'étaient pas au rendez-vous, il prenait tout simplement l'argent des nouveaux investisseurs et l'utilisait pour payer les anciens. Il donnait ainsi l'impression d'une performance exceptionnelle, sur la base de laquelle il attirait de plus en plus d'investisseurs, mais année après année, il dilapidait le capital que ceux-ci lui avaient confié. Lorsque la crise boursière éclata, nombreux voulurent récupérer leur mise. Dans l'incapacité de rendre l'argent, Madoff fît part de la situation à son fils, qui prévint les autorités. Le 11 décembre, Bernard Madoff fût arrêté par le FBI.

21 Voir, en ce sens, Bertrand Du Marais, « Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ? », in *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, 15e éd. (Association d'Economie Financière, 2009), p. 89-99.

conviendra au préalable de procéder à une identification de la notion de surveillance (Section I).

SECTION I.
IDENTIFICATION DE LA NOTION DE SURVEILLANCE

L'effectivité du droit international dépendant nécessairement de la mise en place d'institutions propres à superviser et contrôler la mise en œuvre des normes, la surveillance internationale est une activité de régulation exercée notamment par les organisations internationales (§. 1) et dont les modalités variables peuvent renvoyer à plusieurs notions connexes qu'il conviendra de préciser (§. 2).

§ 1. LA SURVEILLANCE : UNE COMPOSANTE DE LA FONCTION DE RÉGULATION EXERCÉE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Définie comme une technique de promotion de la mise en œuvre des normes internationales, la surveillance est une activité exercée dans plusieurs domaines du droit international comme le désarmement, la protection de l'environnement, ou des droits de l'homme ; qui consiste « *à évaluer le comportement de l'État à l'aune des obligations auxquelles il a souscrit*[22] ». Elle permet d'établir les manquements au droit, de réagir le cas échéant par des mesures [ou contre-mesures] et relève dans ce sens de la connaissance et de l'évaluation du comportement par la transparence. De ce fait, la surveillance est une activité de régulation prise principalement en charge par les organisations internationales.

La régulation étant entendue comme l'action visant à normaliser, stabiliser et à rendre prévisible les cours d'activités ou opérations, la surveillance de la mise en œuvre des normes produites en est l'une des trois composantes à côté de la production des normes et du règlement des différends. A cet effet, la surveillance est la principale condition de l'effectivité même du droit international. Comme l'indique Geir ULFSTEIN, « *si le besoin de la régulation internationale s'est traduit par des institutions internationales plus puissantes, l'existence même d'un pouvoir normatif appelle un contrôle sur son exercice*[23] ».

Ainsi donc, l'intérêt de surveillance internationale est double : elle est à la fois une activité *d'administration indirecte* ; et *d'encadrement du comportement* des États[24]. La fonction d'*encadrement du comportement étatique* traduit l'existence de normes internationales servant de référence et constituant ainsi l'objet de cette surveillance. Partant, la surveillance internationale est un

22 Habib Ghérari, « La surveillance », in *Droit de l'économie internationale* (Paris: A. Pedone, 2004), p. 853.

23 Geir Ulfstein, « Les activités normatives de l'organisation internationale », in *Droit des organisations internationales*, par Évelyne Lagrange, Jean-Marc Sorel, et Valère Ndior (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p. 738.

24 Vincent Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats » (Thèse, Paris 2, 1979), p. 13.

« *procédé de droit constructif au service d'une meilleure application du droit normatif*[25] » en ce qu'elle favorise le respect de l'ordre juridique international.

Sa fonction d'*administration indirecte* des États se traduit par l'activité de contrôle international qu'elle intègre. Elle permet à ce que les engagements pris par les États soient non seulement connus mais aussi respectés. Il est d'une part « *moyen de communication multidimensionnel permanent* » et d'autre part, un moyen d'orientation du comportement étatique vers les objectifs poursuivis, grâce aux informations reçues.

Ne disposant pour la plupart pas de l'impérium (c'est-à-dire ne pouvant pas assurer elles-mêmes l'exécution matérielle des normes qu'elles adoptent), les organisations internationales peuvent toutefois contribuer à leur application : soit en adoptant des mesures générales et impersonnelles complémentaires, soit par un suivi de la mise en œuvre des normes.

La mise en œuvre étant exercée par les destinataires de la norme, les organisations internationales contribuent donc à la mise en œuvre des normes en encadrant, en décelant tout manquement et en assistant les États membres dans cette mise en œuvre. En effet, comme l'indique Jean CARBONNIER[26], l'effectivité de la règle de droit est un phénomène sociologique qui est susceptible de degrés. Celui-ci remarque qu'en règle générale, les insuffisances [ineffectivité partielle] sont plus fréquentes que les omissions [ineffectivité totale]. Jean CARBONNIER se réfère notamment à l'enquête de Floyd Henry ALLPORT[27] qui met en évidence le comportement des automobilistes qui, en face d'un feu rouge non surveillé, passent tout en prenant le soin de bien ralentir. Il constate que pour cette catégorie d'automobilistes, l'ineffectivité n'est que partielle. Ainsi, parle-t-il d'« effectivité partielle » laquelle est plus dominante que l'effectivité totale. Cette dimension sociologique de la question de l'effectivité de la règle de droit nous permet de considérer que les États n'ignorent pas les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit ; loin s'en faut. Comme nous l'avons vu dans les développements précédents, outre l'incapacité matérielle de certains États à mettre en œuvre ces dispositifs, ils n'ont pas toujours conscience de l'impact que peuvent avoir les manquements de leurs politiques nationales sur les autres États. La pratique récente a mis en exergue l'importance de la surveillance-vérification du comportement des parties non seulement pour prévenir les violations mais aussi pour les constater. La surveillance a en ce sens une fonction dissuasive car elle sert à prévenir tout manquement. Elle permet aussi toute modification du comportement des parties. En conclusion, ce sont les États membres qui mettent en œuvre les normes, mais les

---

25 Ibidem.

26 Jean Carbonnier, *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10e édition, Anthologie du droit (Paris: LGDJ, 2014), p. 136-147.

27 Floyd H. Allport, « The J-Curve Hypothesis of Conforming Behavior », *The Journal of Social Psychology* 5 (1934): pp.141-183, https://doi.org/10.1080/00224545.1934.9919446. Disponible sur www.brocku.ca. [Consulté le 19 janvier 2017].

organisations internationales contribuent à cette mise en œuvre par les États membres par le biais de la surveillance.

Cela étant, il faut souligner que cette compétence appartient en principe aux États eux-mêmes car : « *les États sujet égaux agissent sous la surveillance des autres* ». De ce point de vue, le contrôle international renvoie donc au *contrôle interétatique réciproque*[28]. L'une des missions des services diplomatiques et consulaires est en effet de suivre la manière dont les États hôtes exécutent leurs engagements internationaux[29] et ce, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réciprocité de l'application des traités également consacrée par l'article 55 de la constitution française de 1958. A titre d'exemple de ce contrôle réciproque, l'on peut évoquer le Traité de l'Antarctique signé le 1er décembre 1958 dont l'article VII prévoit la désignation par les États parties de désigner des observateurs chargés d'effectuer toute inspection inhérente au contrôle du respect des obligations prévues.

Cependant, afin de lui donner une certaine stabilité et de le rendre impartial, les États conviennent de le confier à un tiers. C'est donc dans le cadre des organisations internationales que le contrôle international s'est le plus développé. C'est une de leurs fonctions spécifiques[30].

Les organisations internationales ont pour mission de veiller à la mise en œuvre par les États membres, de normes déterminées. Elles contrôlent à cet effet, le respect des obligations énoncées dans l'acte constitutif ou dans les actes du droit dérivé et les traités multilatéraux qu'elles adoptent. Ainsi que le soulignait la Cour internationale de justice [CIJ][31], les organisations internationales ont « *le devoir de rappeler aux membres certaines obligations* ». Cela en fait une activité inhérente à leurs fonctions.

Trois raisons justifient cela : la première d'entre elles réside dans la volonté des États d'assurer la *stabilité et la continuité du contrôle*. Avant l'existence des organisations internationales dans certains domaines, les États avaient mis en place des secrétariats chargés de rassembler et faire circuler les informations relatives à l'application des conventions[32]. Avec la naissance des organisations internationales, les États ont toutefois transféré ces responsabilités à ces

---

28 Voir Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », *op. cit.*, p. 27-35.

29 Sur ce point, lire notamment, Michel Virally, « Le Principe de Réciprocité Dans Le Droit International Contemporain », *RCADI* 122 (1967): p. 18-21 et 55- 58.

30 Voir preface de Michel Virally dans l'ouvrage de Giorgio Malinverni, *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques*, Collection de droit international 3 (Leiden Genève: Sijthoff Institut universitaire de hautes études internationales, 1974), p. 285-286; et Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », p. 105.

31 CIJ, avis consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies.

32 Georges Scelle, *Règles générales du droit de la paix* (Paris: Recueil Sirey, 1934), p. 634-639.

dernières[33] en raison de leur permanence [nous verrons toutefois que ce postulat n'est pas toujours vérifiable en matière monétaire et financière].

La deuxième justification de ce transfert de pouvoir est *la sauvegarde d'intérêts communs* à travers le prolongement de l'activité normative des organisations internationales. L'organisation internationale est un centre de coopération internationale et un forum pour les États. En vue d'atteindre les objectifs convenus, la coopération prend la forme de normes internationales élaborées sous les auspices de l'organisation internationale dont le contrôle constitue « *le prolongement naturel de son activité normative*[34] ».

L'ultime raison est la nécessité de *l'impartialité du contrôle.* Contrairement au contrôle réciproque, le contrôle des organisations internationales est assuré par des organes indépendants des États. Il n'y a donc par principe aucun intérêt à défendre contre un État quelconque[35] : ce qui a assuré au contrôle un progrès qualitatif. En effet, il se caractérise désormais par un dialogue organisé entre les États et l'organisation internationale qui renforce la confiance mutuelle et la coopération contrairement à la confrontation anarchique qui prévalait, ce qui avait pour effet d'instaurer un climat de méfiance[36].

En définitive, la principale raison de l'attribution de cette fonction aux organisations internationales en est que les normes internationales qui font l'objet d'une surveillance sont l'œuvre de leurs organes internes. La fonction première des activités de suivi d'une organisation internationale est donc d'assurer le respect des règles élaborées en son sein. Sont ainsi concernées au premier chef, les membres de l'organisation internationale. Toutefois, comme nous le constaterons, en matière monétaire et financière ; les tiers sont de plus en plus soumis à la surveillance. Par ailleurs, certains organismes internationaux (en matière monétaire et financière notamment) assurent également le suivi de la mise en œuvre de normes qui leur sont externes.

En un mot, la surveillance consiste en une activité d'observation permanente des États. Son but étant d'accroitre la probabilité d'une correcte application des engagements souscrits, est principalement recherchée : l'efficacité de la mesure étatique et l'effectivité de la norme. S'appliquant sur l'ensemble des comportements étatiques, la surveillance internationale se présente donc comme un *moyen de gouvernance.*

---

33 Voir par exemple les articles 23 et 24 du Pacte de la SDN, et Victor-Yves Ghébali, « Aux origines de l'Ecosoc - l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations », *Annuaire français de droit international* 18, nº 1 (1972): p. 474-485, https://doi.org/10.3406/afdi.1972.1712.

34 Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », p. 42.

35 Hugo J. Hahn, « Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques », in *Aspects du droit international économique; élaboration, contrôle, sanction.*, par Société française pour le droit international (Paris: A. Pédone, 1972), p. 40.

36 Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », *op. cit.*, p. 42.

À la lecture de ces développements, nous pouvons conclure que la surveillance internationale poursuit deux objectifs : la vérification de la *compatibilité* à l'ordre juridique international et *l'efficience* de la mesure étatique.

§ 2. LES NOTIONS CONNEXES

Deux notions connexes sont assimilables à la notion de surveillance : le suivi et le contrôle. Le suivi et le contrôle englobent en effet toutes les activités par lesquelles l'organisation s'assure du respect des *règles de l'organisation* et d'autres règles substantielles (inscrites dans pacte constitutif ou découlant du droit dérivé ou d'un traité international dont le suivi lui est confié par ses membres ou par des personnes privées).

L'expression *règles de l'organisation* s'entend notamment des « *actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation internationale adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation*[37] ». Le dictionnaire Salmon abonde dans le même sens et définit le contrôle par les organisations internationales comme l'opération « *par laquelle les organisations internationales surveillent l'exécution, par les États des normes internationales contenues dans leur instrument constitutif ou élaborées en leur sein, et que ces derniers se sont engagés á appliqué. Ce contrôle peut prendre des formes différentes d'une convention à l'autre au sein d'une même organisation*[38] ».

Bien qu'étant connexes et interdépendantes, chacune de ces activités comporte des spécificités. Le suivi correspond à une procédure encadrant la mise en œuvre ; tandis que le contrôle permet d'établir des faits, de les qualifier pour déterminer l'existence d'une situation de non-conformité, et le cas échéant ; de sanctionner le manquement par le biais de recommandations ou de mesures coercitives.

La notion de contrôle. Le contrôle de l'application du droit comprend deux éléments constitutifs à savoir « *d'une part, la vérification qui consiste dans l'établissement des faits constitutifs d'un comportement étatique ; d'autre part, la qualification qui consiste dans l'application de ce fait au regard du droit afin d'établir s'il lui est conforme*[39] ».

La notion connexe de contrôle est très souvent employée pour désigner les activités de surveillance. Toutefois, comme le soulignent COMBACAU et SUR, employer dans ce contexte la notion de contrôle s'avèrerait ambigu et incomplet[40]. Son sens est ambigu car il hésite entre l'acception française [examen], et l'acception anglaise [mainmise]. Né de la contraction « *contre* » et « *rôle* », le contrôle se définit au sens français comme une vérification de la

---

37 Commission du droit international, « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales » (Nations unies, 2011) Article 2b, disponible sur legal.un.org. [Consulté le 25 mai 2016].

38 Jean Salmon et Gilbert Guillaume, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones (Bruxelles: Bruylant, 2001), p. 264.

39 Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat, *Droit international public*, 11e édition, 2012, Précis Dalloz Droit public-Science politique (Paris: Dalloz, 2012), p. 575.

40 Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 11e édition, Domat Droit public (Issy-les-Moulineaux: LGDJ, Lextenso éditions, 2014), p. 210.

conformité à une norme, une décision, une situation, ou un comportement[41]. Ainsi, comme l'indique Mihaela AILINCAI en reprenant les termes de Georges LESCUYER[42], le contrôle est dans l'acception française, synonyme de « *surveiller, examiner et vérifier*[43] ». Au sens anglais, le contrôle renvoie à l'idée de domination, de mainmise du contrôleur sur un sujet contrôlé. C'est d'ailleurs cette acception qui est utilisée en droit commercial. La référence à ces deux acceptions permet d'affirmer que le terme « contrôle » est incomplet car il ne prend pas suffisamment en compte la double nature du processus [l'aspect factuel marqué par la collecte des données de base et l'aspect juridique marqué par la vérification de la conformité à une norme de droit].

La surveillance est plus large que le contrôle qui se limite à la seule vérification de la conformité du comportement d'un sujet par une autorité. Le contrôle ne couvre donc qu'une partie des activités de surveillance. A cet effet, le concept de *surveillance* est plus satisfaisant que le terme *contrôle* qui favorise une confusion entre son acception anglaise et son acception française et qui paraît plus restreint. Par ailleurs, il peut renvoyer au contrôle de légalité des actes opéré par le juge dans le cadre d'un recours contentieux.

La notion de suivi. Le suivi s'analyse comme l'ensemble des activités d'orientation de la pratique subséquente des participants à une institution[44]. A ce titre, il relève plus de la persuasion, de l'assistance voire de l'accompagnement aux fins de mise en œuvre des règles d'une organisation internationale tandis que le contrôle s'apparenterait à une technique visant à contraindre en vue de corriger un comportement déviant. Il est important de relever que Serge SUR parle de *surveillance* pour faire référence au suivi[45].

Le suivi est applicable tant dans le contexte des normes de droit dur [*hard law*] que de droit mou [*soft law*]. Il peut également être enclenché pour des raisons d'ordre situationnel ou factuel, c'est-à-dire en dehors de tout contexte juridique [ou référentiel]. Par exemple, le Règlement sanitaire international [OMS] de 2005 prévoit un suivi et un contrôle de la situation des États touchés par une urgence de santé publique. Le suivi n'est donc pas déclenché ici par la violation d'une obligation internationale mais par une situation factuelle.

En réalité, trois critères permettent de distinguer le suivi du contrôle : la temporalité, la méthode, et l'effet[46]. En ce qui concerne la temporalité, le suivi s'inscrit dans la durée alors

---

41 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, [12e édition mise à jour] / [par Marie Cornu,..., Alain Ghozi,..., Marie Goré,..., .. [et al.]], Quadrige (Paris: PUF, 2018), p. 267.

42 Georges Lescuyer, *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*, Bibliothèque de droit public Tome 23 (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, RPichon et RDurand-Auzias, 1959), p. 35.

43 Mihaela Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Publications de l'Institut international des droits de l'homme N°16 (Paris: A. Pedone, 2012), p. 28.

44 Boisson de Chazournes et Mbengué, « Suivi et contrôle », *op. cit.*

45 Serge Sur, *Vérification En Matière de Désarmement*, vol. 273, Recueil Des Cours - Académie de Droit International de La Haye (Brill Online: MNijhoff, 1998), p. 41.

46 Boisson de Chazournes et Mbengué, « Suivi et contrôle », *op. cit.*, p. 805.

que le contrôle s'inscrit dans l'instantané[47]. S'agissant de la méthode, le suivi procède d'une démarche d'encouragement et de « stimulation ». En effet, si la doctrine envisage l'assistance comme un « *élément exogène*[48] » au contrôle, elle considère que « *le suivi vise avant tout une assistance du sujet surveillé*[49] ». Enfin, le suivi a pour effet d'anticiper le non-respect des règles de l'organisation tandis-que le contrôle a pour effet de réagir à des situations de non-conformité avec les règles de l'organisation.

D'aucuns préfèrent parler de *suivi* proprement dit et *supervision* ou de *suivi* et de *mise en œuvre*. D'autres par contre [notamment dans la doctrine anglo-saxonne] estiment qu'il faut envisager ces deux éléments comme indissociables et insécables d'un même phénomène procédural : celui de la supervision. Rares sont ceux qui évoquent les mécanismes de mise en œuvre [*enforcement* en anglais] ou de contrôle [controls en anglais] ou encore *monitoring* pour faire référence au suivi et contrôle des organisations internationales. Nous préférons nous joindre à la position défendue par Laurence BOISSON DE CHAZOURNES et Makane Moïse MBENGUE en considérant que les activités de suivi et de contrôle forment donc un tout interdépendant du fait de leur complémentarité dans de nombreux cas. C'est dans ce sens d'ailleurs qu'il faut interpréter l'usage de la notion de monitoring par les institutions financières internationales. En Français, « monitoring » ou « monitorage » est une « *technique de surveillance médicale électronique*[50] ». Or dans la langue anglaise, *monitoring* signifie aussi bien *contrôle* que *suivi*. La doctrine anglophone et les institutions internationales elles-mêmes voient dans celle-ci des liens étroits avec la notion de contrôle au sens de la vérification ou de surveillance au sens français.

La doctrine anglaise l'assimile à la notion de *supervision*[51].

Dans la pratique des institutions internationales, la notion de *monitoring* est utilisée aussi bien pour faire référence à la vérification de la conformité des normes selon l'affirmation du

---

47 Voir en ce sens, Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe [Texte imprimé]*, p.47; Patrick Juillard, « Le "suivi" des instruments O.C.D.E. du 21 juin 1976 (Déclaration et Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales) », in *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-helléniques, 7-8 mai 1999*, par Hélène Ruiz Fabri et al. (Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000), p. 182.

48 Jean Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », *Recueil des cours - Académie de la Haye* Vol.182 (1983): p. 218.

49 Voir Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe*, *op. cit.*, p. 49.

50 Collectif, Alain Rey, et Fabienne Verdier, *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française - Édition des 50 ans*, Le Petit Robert, édition des 50 ans (Paris: Le Robert, 2017), p. 1625.

51 Niels Blokker, Sam Muller, et Henry G. Schermers, *Towards more effective supervision by international organizations*, Essays in honour of Henry G. Schermers vol. 1 (Dordrecht Boston London: MNijhoff, 1994), p.276; Kamen Sachariew, « Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms », *Yearbook of International Environmental Law* 2, nº 1 (1 janvier 1992): p. 34, https://doi.org/10.1093/yiel/2.1.31 En ligne: http://yielaw.oxfordjournals.org/content/2/1/31.full.pdf+html. [Consulté le 16 janvier 2016].

Comité des ministres[52], aux alertes précoces selon le Haut-Commissaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [OSCE][53], mais aussi comme synonyme de suivi des progrès de la mise en œuvre comme nous le verrons selon les institutions financières internationales comme le Conseil de stabilité financière [CSF] notamment.

Cela étant, si cette interdépendance est une tendance générale, il peut également être observé un exercice de chacune de ces deux activités de manière indépendante. Ainsi, nous verrons qu'en pratique, toute activité de suivi ne débouche pas ipso facto sur une activité de contrôle. De même, le contrôle peut intervenir de manière autonome sans qu'il n'y ait besoin de recourir à un suivi préalable. Précisons néanmoins que cette différenciation n'est pas favorisée du fait notamment de l'intervention dans ce processus de surveillance d'une autre phase qu'est le *suivi des conclusions et recommandations* qui résultent du contrôle. Les institutions internationales désignent souvent cette étape par « *contrôle du suivi des conclusions et recommandations*[54] », « *suivi opérationnel*[55] », ou encore « *suivi intermédiaire*[56] ». La langue anglaise prévoit les expressions « *monitoring* » ou « *Follow up* ». Nous ferons usage de cette dernière expression dont la traduction littérale en langue française est « suivre » car elle nous paraît être la plus adaptée à l'esprit-même de cette opération consistant à assurer un suivi de la mise en œuvre des conclusions d'un contrôle.

SECTION II.
CARACTÉRISATION DE LA SURVEILLANCE INTERNATIONALE EN MATIÈRE MONÉTAIRE ET FINANCIÈRE

La caractérisation de la surveillance internationale en matière monétaire et financière consiste dans un premier temps à identifier son objet : la stabilité du système monétaire et financier international qui se caractérise notamment par la nature souple et imprécise de son cadre normatif (§ 1). Cette spécificité du système monétaire et financier international confronte sa surveillance à un certain nombre de problématiques juridiques sur lesquelles il conviendra de s'attarder plus amplement (§ 2).

---

52 CM (97) 1 (secret), 7 février 1997, Respect des engagements pris par les États membres. Fonctionnement et protection des Institutions démocratiques, y compris les questions concernant les partis politiques et les élections libres », Note du Secrétariat. Unité de « monitoring », p. 7.

53 Max van der Stoel, « Suivi en rapport avec la prévention des conflits et la réduction des tensions inter-ethniques en Europe », in *Méthodologie de mise en oeuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les états membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, par Conseil de l'Europe (Council of Europe, 1997), p. 46.

54 Résolution (97) 10, 17 septembre 1997, Règles adoptées pour la protection des minorités nationales, Note du Secrétariat sur les conséquences financières liées à une augmentation du nombre de membres du Comité consultatif, par. 8.

55 GR-H (2003) 15, 15 mai 2003, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Note du Secrétariat sur les conséquences financières liées à une augmentation du nombre de membres du Comité consultatif, par. 8.

56 Voir respectivement CM/Inf (2004) 25, 16 juillet 2004, Procédure de suivi thématique du Comité des Ministres : Nouvelles modalités, par. 7 ; CRI (2008) 26, avril 2008, Rapport annuel d'activité de l'ECRI, p. 17.

§ 1. L'OBJET DE LA SURVEILLANCE : LA STABILITÉ DU SYSTÈME MONÉTAIRE ET FINANCIER INTERNATIONAL

Le système monétaire et financier international n'a fait l'objet d'aucune définition officielle. Toutefois, ont été définis de manière autonome le système monétaire international qui a une connotation interétatique et le système financier international qui a une dominante privée. Or, comme le note la Banque des règlements internationaux et certains auteurs, l'interdépendance entre la matière monétaire et financière rend plus approprié l'usage de la terminologie *système monétaire et financier international* dans ses deux composantes publique ou interétatique et privée.

Le système monétaire international se caractérise par l'absence de normes précises et fermes ; ce qui a conduit le FMI à orienter sa surveillance vers la stabilité du système dans son ensemble (A.). Par ailleurs, la désagrégation de la souveraineté causée par la globalisation financière a rendu nécessaire la recherche de la stabilité financière internationale à travers l'adoption d'un ensemble de standards dont la mise en œuvre fait également l'objet d'un suivi international (B.).

A. La stabilité monétaire internationale

Le système monétaire international est défini comme « *l'ensemble des règles et arrangements institutionnels institués par les États et les organisations internationales afin de prévenir les crises monétaires et d'y apporter des remèdes*[57] ». L'ordre monétaire international tel qu'il se présente aujourd'hui est le fruit d'une longue évolution historique. Son origine remonte à 1942 avec la signature du *plan White* et l'adoption en 1944 des *accords de Bretton-Woods* portant Statuts du FMI et de la Banque internationale de econstruction et de développement [BIRD] qui consacraient le principe de la stabilité des changes. Dans ce système, les pays membres avaient l'obligation de maintenir leurs monnaies à un taux de change fixe par rapport au dollar américain [qui était lui-même rattaché à l'or sur la base de 35 dollars l'once] mais ajustable en cas de besoin sous réserve de l'accord des partenaires. Cette convertibilité des monnaies par rapport au dollar était ainsi encadrée par un cours plancher et un cours plafond, qui interdisait à ces monnaies de s'écarter de plus de 2% de la parité initiale fixée.

Pendant vingt-cinq ans, le système de Bretton-Woods a correctement fonctionné sous le contrôle et la gestion du FMI à travers la disparition des accords bilatéraux des paiements et des pratiques monétaires discriminatoires à l'instar des pratiques de taux de change multiples. Hélas, suite à quelques crises, la Grande-Bretagne et la France ont respectivement procédé en 1967 et en 1969 à des dévaluations tandis que l'Allemagne a été obligée de réévaluer sa monnaie en 1971. L'effondrement du système monétaire international de 1944 se fit alors en deux temps : d'abord avec la décision de Richard NIXON du 15 Août 1971 mettant officiellement un terme au régime de l'étalon-or lequel avait pour pilier le dollar ; ensuite avec

---

57 Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit international économique*, 5e édition, Précis Dalloz (Paris: Dalloz, 2013), p. 606.

la seconde évaluation du dollar en 1973 qui a entraîné un flottement généralisé des monnaies mettant ainsi fin au régime de parité.

Des obligations imprécises. La réforme du système de Bretton-Woods se matérialisa par le deuxième amendement aux Statuts du FMI qui consacra le régime de *changes flottants*. La règlementation internationale des taux de change relève depuis lors du droit flexible c'est-à-dire de la soft law. Depuis le deuxième amendement des Statuts du FMI par la résolution n°31-4 du 30 avril 1976 du Conseil des gouverneurs qui a pris effet le 1er avril 1978, le système monétaire international n'a pratiquement plus rien à voir aujourd'hui avec celui mis en place à Bretton-Woods. Contrairement au système monétaire à taux de change fixe qui prévalait, le système monétaire actuel à taux de change flottant est caractérisé par une absence *d'obligations fermes*.

La principale règle découle de l'article IV des Statuts du FMI qui rappelle que l'objectif essentiel est de « *faciliter les échanges de biens, de services et de capitaux, de favoriser une croissance économique saine et d'assurer les conditions de base nécessaires à la stabilité économique et financière.* ». En ce sens, le même article dispose que tous les États membres ont l'obligation de « *collaborer avec le Fonds et avec les autres États membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change* ».

La formulation de cette disposition nous permet de constater que la stabilité des taux de change n'est plus une donnée qui s'impose à chaque pays[58], mais un but vers lequel il doit tendre. En ce sens, la « *stabilité* » recherchée n'est plus celle des taux eux-mêmes, mais désormais celle de l'ensemble du *système* car la politique économique, financière et monétaire de chaque pays membre doit être orientée vers cette fin. La disposition telle que formulée laisse donc à chaque pays membre une très grande latitude pour le respect de leurs engagements. La situation particulière de chacun doit être « dûment prise en considération[59]. ». Cette latitude implique en toute vraisemblance un mélange étonnant de contrainte et de liberté qui se retrouve bien dans les précisions que l'article IV apporte : Chaque pays « *s'efforcera d'orienter sa politique économique », il ne doit pas l'orienter mais seulement s'efforcer à le faire* ; chaque pays « *cherchera à promouvoir la stabilité (…)* » ; enfin, il « *évitera de manipuler les taux de change* ». L'on note qu'il ne lui est pas interdit de manipuler les taux de change, il doit seulement éviter de le faire. Force est là de constater que de tels engagements se caractérisent fortement par une absence de fermeté et relèvent davantage d'une orientation plutôt que d'une restriction précise.

---

58 Les États, actuellement, pour définir la valeur externe de leurs monnaies, ont deux grandes options :

L'option du rattachement qui se divise en deux sous options : Se rattache à une devise (Exemple, le dollar : 1 unité = x dollars) ; ou se rattache à un panier de monnaie (définit la valeur de mon unité monétaire par rapport à plusieurs devises) exemple : une unité = x dollars + y yen, x et y étant des coefficients ou ;

L'option de non rattachement : on laisse flotter sa monnaie nationale ; il n'y a pas de définition officielle de la monnaie nationale et le cours de cette monnaie dépend de l'offre et la demande sur le marché. Ça concerne le dollar, l'euro, la livre sterling et beaucoup de monnaie de plusieurs autres pays.

59 L'expression est répétée deux fois dans la section 1 et la section 4.

En effet, les pays membres sont tenus d'adopter des dispositions particulières de change, mais ils jouissent ici encore d'une grande liberté. L'article IV indique quelques formules en acceptant toutes les autres. Un pays peut ainsi choisir de définir et de stabiliser sa monnaie par rapport au DTS[60], à une monnaie, ou à plusieurs monnaies ou encore de la laisser flotter plus ou moins librement[61]. Outre la seule limitation précise et ferme qu'est l'interdiction de référence à l'or, la seule condition de légalité de la politique nationale de change est sa conformité aux objectifs du Fonds. Dans cette même logique, la seule règle de droit matériel dans les Statuts du FMI qui bénéficie d'une applicabilité directe est l'article VIII section 2(b) qui impose la reconnaissance extraterritoriale c'est-à-dire mutuelle des règlementations nationales de change conformes aux Statuts.

L'ensemble de ces obligations générales de discipline monétaire assumées par les États affiliés au système du FMI constitue une sorte de « code de bonne conduite monétaire » qui laisse aux États membres une très grande part de liberté. Au regard de la latitude accordée aux États, force est d'en déduire que le système monétaire international actuel pourrait être qualifié de non-système[62] tant les règles sont imprécises.

Un regard sur les différentes pratiques nationales de change nous permet de constater que les choix effectués aujourd'hui par chacun des pays membres du Fons sont d'une extrême diversité. Certains ont adopté un régime de flottement pur et, ou dirigé en fonction d'indicateurs ou de façon discrétionnaire. D'autres ont rattaché leur monnaie à une, ou à plusieurs autres monnaies réunies dans un panier, mais d'une façon unilatérale qui leur laisse une certaine liberté. D'autres enfin se sont donné des règles dans le cadre d'accords qu'ils se sont engagés à respecter. Ainsi à côté d'un système monétaire à vocation universelle incarné par le FMI, ont été mis en place des *systèmes monétaires régionaux* autonomes régis chacun par un cadre juridique [normatif et institutionnel] qui leur est propre.

En quoi consiste la surveillance du Système monétaire international ? En l'absence de règles fermes et précises c'est-à-dire non équivoques, la surveillance du SMI consiste à s'assurer du bon fonctionnement du système monétaire international c'est-à-dire de veiller à sa *stabilité*[63]. En effet contrairement au système monétaire à taux de change fixe, le système monétaire actuel à taux de change flottant, est facteur d'instabilité[64]. Afin de garantir sa

---

60 Le DTS est un actif de réserve international, créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Sa valeur est basée sur un panier de quatre grandes devises.

61 Voir annexe II (les pratiques de change au 30 avril 2010).

62 On comprend qu'un ancien conseiller du FMI ait pu traduire (après lecture de l'amandement) « Vous pouvez faire tout ce que vous voulez à condition de faire parvenir au quartier général du Fonds un petit mot pour l'en aviser ».

63 A cet effet, la décision du 15 juin 2007 du Conseil d'administration du FMI précise que la mission de surveillance a pour objectif principal d'assurer la stabilité monétaire et financière internationale en introduisant concept de stabilité externe comme un principe d'organisation de la surveillance bilatérale. La Stabilité externe englobe à la fois le compte courant de la balance des paiements et les questions de taux de change ; et le compte de capital de la balance des paiements

64 Marc Montoussé, *Analyse économique et historique des sociétés contemporaines* (Editions Bréal, 2007).

stabilité, la surveillance du SMI ne portera pas seulement sur l'application ou non des textes. Bien au-delà, elle constitue un moyen pour les institutions compétentes d'encourager les pays à adopter des politiques qui concourent à favoriser la stabilité monétaire internationale. En effet, les politiques internes et externes des différents pays interagissent et influent sur la stabilité régionale et mondiale bien au-delà de l'horizon des politiques nationales et de la stabilité de chaque pays. Les principaux axes de ce contrôle seront donc : *les politiques nationales de change*[65], la maitrise de *l'endettement international*[66], et la *liquidité internationale*.

La surveillance des politiques de change. Il convient de préciser que si le régime de change flottant présente des avantages certains, l'absence de son contrôle en la matière peut aboutir à des conséquences particulièrement négatives. Le régime de change flottant présente trois principaux avantages. Le premier est de décourager toute spéculation sur la valeur des changes qui est encline à fluctuer de façon permanente contrairement au système de change dont le fonctionnement est si prévisible qu'il favorise les activités spéculatives lorsqu'un changement de parité devient de plus en plus probable. Le second avantage du système de change flottant est de permettre aux pays de mettre en œuvre une politique économique et monétaire plus autonome puisque la stabilité n'étant plus une contrainte impérative, les pays peuvent facilement lutter contre l'inflation ou susciter la création d'emplois. Enfin, il rend inutile la détention de réserves par les banques centrales qui ne sont plus tenues d'intervenir pour respecter les marges ou défendre les parités.

Cela étant, le régime de change flottant comporte toutefois plusieurs inconvénients dont deux sont particulièrement nocifs. En effet, il crée à court et à long terme une incertitude qui doit être couverte par des produits d'assurance pour ne pas gêner les investissements et le commerce international. De plus, cette incertitude à laquelle s'accompagne le coût de couverture du risque qui s'impose tend à augmenter les prix et à renforcer l'inflation. Pour toutes ces raisons, les taux de change flottent rarement librement[67]. Les banques centrales continuent en effet d'intervenir[68]. D'où la nécessité d'une surveillance de l'opportunité de telle ou telle politique monétaire d'autant plus que certaines interventions sont souvent rendues nécessaires par des accords monétaires. En réalité, le contrôle international des

---

65 Art. IV section 3b des Statuts du FMI.

66 Adeline Bachellerie et Bertrand Couillault, « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic », *Revue de la stabilité financière*, nº 6 (2005).

67 Sur ce point, lire notamment, François Gianviti, « Stabilité et manipulation des taux de change », in *Le droit international économique à l'aube du XXIe siècle*, par Jean-Marc Sorel, Cahiers internationaux 21 (Paris: A. Pedone, 2009), p. 114 et s.

68 Lire en ce sens, Agnès Bénassy-Quéré et al., *Réformer le système monétaire international* (Paris: La Documentation française, 2011), p.15-45; CEPII, « VI. Le retour des controverses monétaires internationales », *Repères*, 2010, p.74-87; Agnès Bénassy-Quéré et Yeganeh Forouheshfar, « The Impact of Yuan Internationalization on the Euro-Dollar Exchange Rate », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 mars 2013).

politiques de changes permet surtout de veiller au respect de *l'interdiction des manipulations compétitives de change*[69].

Suivi de la liquidité globale. Le suivi de la liquidité globale a pour objectif de prévenir toute « crise de liquidité ». La crise de liquidité (ou crise d'illiquidité) qui se distingue de la « crise de solvabilité » désigne le phénomène au cours duquel un État ou une entreprise ne dispose pas des liquidités nécessaires pour faire face à ses engagements. Dans une crise de solvabilité, les entreprises ou les États ne peuvent pas faire face à leurs engagements non pas à cause de difficultés temporaires de trésorerie mais parce qu'ils présentent des déficits structurels entre recettes et dépenses. Les évènements récents en Europe ont montré que des déséquilibres des finances publiques pouvaient entraîner des désordres dans les systèmes financiers[70].

Les conditions de liquidité au niveau mondial sont influencées par les orientations de politique monétaire sur les principales places financières, par les régimes de change ainsi que par le comportement du système financier en matière d'innovation et de prise de risque. Des conditions trop accommodantes ou trop restrictives peuvent avoir des effets indésirables. La liquidité recouvre de nombreuses dimensions et elle peut changer rapidement car, dans une certaine mesure, les perceptions qu'on peut en avoir sont le fruit d'un état d'esprit déterminé par la confiance ou la crainte des investisseurs. La recherche d'une gestion efficace de la liquidité qui puisse contribuer à l'instauration à l'échelle mondiale de conditions monétaires et financières équilibrées s'avère donc particulièrement délicate.

Notons que de nombreux efforts tendant au suivi de la liquidité internationale ont été fournis à travers l'adoption des accords de Bâle et l'évolution du régime de la conditionnalité dont est assortie la politique d'assistance financière désormais caractérisée par le renforcement de la coopération entre le FMI et les autres créanciers publics [Banque mondiale, Mécanisme européen de stabilité, etc.] ou privés [banques commerciales] d'une part, et la préoccupation de favoriser l'épargne domestique pour réduire l'endettement extérieur.

La maîtrise de l'endettement international. Une absence totale de contrôle des liquidités internationales favorise la fragilité du système bancaire international en renforçant les positions créditrices et les positions débitrices des pays concernés. Cette prise de conscience est née de l'observation des défaillances de quelques pays endettés, notamment le Mexique en 1982. Un sauvetage international d'urgence fût alors nécessaire pour éviter la généralisation de la crise aux autres pays qui risquaient de se voir brutalement sevrés de nouveaux crédits, du fait notamment de la faillite des banques obligées, certaines de leurs

---

69 Voir, Décision du FMI du 15 Juin 2007 (http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn0769.htm).

70 Les déséquilibres ont été aggravés par l'augmentation des dépenses publiques liée à des plans de relance budgétaire sans précédent et à des engagements financiers de grande ampleur de l'État, avec notamment des injections de capitaux dans le secteur bancaire et la mise en place de dispositifs de garantie de la dette. Les pouvoirs publics sont intervenus massivement afin de limiter l'ampleur des perturbations mais cela a impliqué un coût et a entraîné un transfert du risque du secteur bancaire vers le bilan du secteur public. Par exemple, les interventions des gouvernements européens ont représenté 1 800 milliards d'euros environ, soit 14 % du PIB européen.

banques étant à l'époque peu provisionnées et non recouvrables. Le Fonds joua durant cette crise dite de *solvabilité*, un rôle essentiel en accordant lui-même de nouveaux tirages assortis d'un plan d'ajustement et du rééchelonnement des créances bancaires. Il peut également être évoquée la crise de l'Argentine qui en 2001, s'était retrouvée en cessation de paiement après avoir contracté une dette importante entre 1976 et 1983 pour financer ses dépenses militaires et durant les années 1990 pour financer la parité de sa devise (peso) sur le dollar afin d'enrayer l'inflation. Actuellement encore, l'Argentine est confrontée à une forte dépréciation de sa monnaie depuis le début de l'année 2018 de plus de 18% ; ce qui a conduit la banque centrale du pays à puiser plus de 18 milliards dans ses réserves de change afin d'éviter que la monnaie ne s'effondre. Pour éviter que se reproduise le même scénario qu'en 2001, le FMI a dû venir en aide à l'Argentine en signant un programme d'assistance qui s'élève à ce jour à plus de 57 milliards d'euros[71]. Dans le même ordre d'idée, l'on se souvient également de la crise financière mondiale de 2008 qui fortement secoué plusieurs États à travers dont la Grèce qui s'est trouvée fortement affectée en raison de son fort déficit budgétaire[72] et de son fort taux d'endettement qui a atteint 177% du PIB en 2014.

Ces différents développements nous permettent de relever que si au niveau macroéconomique, la surveillance de la liquidité et de la solvabilité globales revient à vérifier l'état des finances publiques nationales, ces différentes problématiques se situent aussi et surtout sur un tout autre plan qu'est celui de la « stabilité financière ». En effet, la bonne gestion de la liquidité par les banques est essentielle pour assurer la solidité et la résilience du système financier. De ce point de vue, l'on peut souscrire à l'affirmation selon laquelle le système interétatique public ne couvre plus l'ensemble de la réalité monétaire internationale depuis le début des années 1970 avec l'apparition des *euromarchés* qui a finalement abouti à la naissance d'un *système financier international* dont il faut également assurer la stabilité[73].

B. La stabilité financière internationale

Avant tout, il convient de préciser que le système financier d'un pays regroupe les intermédiaires financiers, la banque centrale, les organes de surveillance et les législateurs. La notion de système financier international recouvre donc l'ensemble des mécanismes assurant et favorisant les financements internationaux. Le système financier qui a une dimension essentiellement privée est différent du système public à la fois en ce qui concerne ses fondements, ses finalités et ses modalités. Les opérations qui sont réalisées sur les euromarchés [dépôts, prêts, emprunts] prennent la forme de contrats entre parties [soumis pour la plupart à la loi de l'État de New York, anglaise, ou française]. Bien que non standardisés, ces contrats contiennent des clauses-type. Initialement adressés aux opérateurs privés, les euromarchés se sont ouverts aux États et à leurs

71 FMI, Communiqué de presse n°18/245, 20 juin 2018, disponible sur www.imf.org, [consulté le 19 octobre 2018].

72 Jean Pisani-Ferry, « Gouvernement économique, mode d'emploi », *Le Monde.fr*, 22 février 2010, sect. Idées.

73 Dominique Carreau et al., *Droit international économique*, 6e édition, Précis (Dalloz, 2017), p. 721.

démembrements [notamment pour le recyclage des pétrodollars]. Les euromarchés sont ainsi devenus une composante du système monétaire et financier international contemporain.

Toutefois, les aléas liés à la globalisation financière ont rendu nécessaire le maintien de la stabilité du système financier international. Définie comme le processus d'intégration des différents marchés de capitaux à travers le monde et l'ouverture de tous les marchés nationaux à l'international, la globalisation financière initiée au niveau international depuis quelques années a eu pour conséquence de désagréger la souveraineté des États. Cette insuffisance de la régulation nationale a rendu indispensable une mutualisation des efforts entre les États.

La globalisation financière : facteur de désagrégation de la souveraineté. Bien que procédant d'une démarche volontaire des États, la globalisation des marchés financiers a désagrégé leur souveraineté à travers un affaiblissement de leur capacité à assurer le contrôle effectif de son développement. Il convient en effet de rappeler qu'en droit international public, la souveraineté permet à tout État de déterminer librement son régime économique, politique et social. Le développement des marchés financiers globalisés procède ainsi de la démarche volontaire des principales puissances économiques à éliminer les obstacles aux échanges pour une meilleure allocation des capitaux à travers leur libre circulation[74] car les marchés financiers ont avant tout pour rôle de permettre la rencontre de l'offre et de la demande de capitaux. Or, bien que leur mondialisation permette une plus grande mobilisation des capitaux, le revers de la médaille est la pression concurrentielle internationale qui en découle. En effet, les marchés mettent les États en concurrence qui se voient dans l'obligation de déréguler et d'ouvrir leurs marchés. Ainsi, à partir du début des années 1970, les marchés ont gagné en puissance grâce notamment à la renonciation des États à exercer leur souveraineté à travers un mouvement de privatisation, de dérèglementation, et de dérégulation tous azimuts. Afin de cultiver l'attractivité sur leurs marchés respectifs, les États ont donc fait la chasse aux rigidités normatives et institutionnelles. Le leitmotiv était donc devenu l'autorégulation des marchés [l'État minimal]. Les facteurs de l'accélération de cette globalisation des activités financières sont aussi bien d'ordre juridique que technologique. D'une part, les différentes règles régionales et internationales[75] ont permis la convergence des politiques nationales en faveur de la règle des 3D[76] tandis-que l'interconnexion entre différents marchés a d'autre part été rendue possible grâce à l'innovation technologique.

---

74 Le marché des capitaux permet aux États de financer la dette publique dans des conditions favorables.

75 Notamment les codes de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes adoptés par l'OCDE.

76 Théorisée par Henri Bourguinat dans son ouvrage intitulé « Les vertiges de la finance internationale » paru en 1987, la règle des 3D implique la désintermédiation (accès direct des entreprises aux marchés financiers plutôt que par les acteurs institutionnels pour leurs financements), le décloisonnement (libre circulation des capitaux entre les différents marchés et secteurs), et la dérèglementation (suppression des règlements et contrôles sur les prix des services bancaires afin de permettre une meilleure fluidité des flux financiers).

Mais face aux différentes crises causées par le développement incontrôlé de ces marchés, il est de plus en plus fait recours à l'État pour venir à bout des défaillances du marché. Or, le développement de la globalisation favorise le rapprochement des économies et des entreprises de tous les continents ; entraînant par la même occasion une convergence des problèmes économiques et sociaux auxquels sont confrontés les différents pays. Ce phénomène a pour conséquence d'internationaliser les circuits financiers criminels[77] et les crises : c'est ce qu'on appelle les *externalités négatives*. En conséquence, la souveraineté se trouve en partie dépréciée car les États ont perdu leur capacité d'assurer le contrôle effectif des marchés du fait entre autres de l'innovation technologique et financière, ainsi que de la dérégulation développée depuis les années 1980 qui permet d'anationaliser les opérations financières. Dans ce contexte, une action concertée au niveau international s'est révélée indispensable.

La mutualisation des efforts de régulation : une nécessité absolue. Cette harmonisation s'est d'abord matérialisée par un consensus autour d'un objectif commun : la stabilité financière internationale. Rappelons qu'auparavant, si l'importance de la stabilité était déjà admise, c'est plutôt la maîtrise de l'inflation qui représentait l'objectif dominant de toutes les politiques monétaires à travers le monde. Ce consensus a été brisé par les événements de 2008 et 2009 pour s'orienter vers la lutte contre l'instabilité financière dont la nocivité s'est révélée fatale. Considérée également comme une condition essentielle au développement, son maintien constitue désormais l'objectif commun consensuellement convenu par l'ensemble de la société internationale et a ainsi été érigé au rang des différents biens publics mondiaux[78].

La stabilité financière n'a jamais fait l'objet d'une définition précise. Elle est plutôt généralement définie négativement par rapport au concept d'instabilité financière[79]. S'il n'est pas aisé d'identifier de manière précise un exemple d'instabilité financière mise à part son incidence la plus grave qu'est la crise financière, l'on peut toutefois se référer à la définition utilisée par la Banque centrale européenne [BCE] selon laquelle la *stabilité financière* est une « *situation dans laquelle le système financier - qui englobe les intermédiaires, les marchés et les infrastructures*

---

77 La globalisation financière peut comporter une dimension délictuelle en ce qu'elle facilite la fraude ou l'évasion fiscale motivées par le souci d'échapper aux prélèvements fiscaux sur le produit d'activités aussi bien licites, qu'illicites comme le trafic de stupéfiants, d'armes, ou d'êtres humains. Elle favorise de ce point de vue le blanchiment de capitaux.

78 Concernant la dimension de la stabilité financière internationale en tant que bien public mondial, voir par exemple, Heribert Dieter, « The Stability of International Financial Markets: A Global Public Good? », in *New Rules for Global Markets*, éd. par Stefan A. Schirm (Palgrave Macmillan UK, 2004), p.23-43, https://doi.org/10.1057/9780230524361_2; Michel Camdessus, « International Financial and Monetary Stability: A Global Public Good? » (Conférence du FMI sur les enjeux clés de la réforme du système monétaire et financier international, Washington, D.C., 1999); Geoffrey Underhill, « The Public Good versus Private Interests and the Global Financial and Monetary System », in *The Market Or the Public Domain?: Global Governance and the Asymmetry of Power*, par Daniel Drache (Psychology Press, 2001), p. 275-294.

79 l'instabilité financière étant définie comme un mal potentiel qui se propage d'un pays à l'autre. Voir, Charles Wyplosz, « L'instabilité financière », in *Les biens publics mondiaux: la coopération internationale au XXIe siècle*, par Inge Kaul, Isabelle Grunberg, et Marc A. Stern (Paris: Economica, 2002), p.94.

de marché - est capable de résister aux chocs et de résorber les déséquilibres financiers[80] ». L'on peut donc souscrire à la définition de Rolf WEBER et Douglas ARNER qui présentent la stabilité financière comme la sécurité et la solidité du système financier[81]. En effet, l'activité financière est par nature même volatile en ce sens que la valeur des instruments négociés sur les différents marchés varient constamment. On parlera alors d'instabilité lorsque cette volatilité sera disproportionnée et amplifiée « *par des comportements moutonniers*[82] ». Cette instabilité [et les crises qu'elle engendre] s'est accrue du fait de trois facteurs : la jonction entre la matière financière et monétaire[83], l'augmentation significative des capitaux dans les économies en développement ne disposant pas d'un système de régulation à même de les contrôler, et les innovations financières[84] qui ont fait de la volatilité le principal élément caractéristique du secteur financier. Les exemples les plus éloquents de cette innovation sont les hedge funds et les produits dérivés.

Les différentes crises financières causées par cette instabilité ont démontré que la seule régulation nationale est insuffisante. Le leitmotiv étant l'anticipation, une surveillance internationale a pour objectif de détecter les erreurs qui peuvent être commises par chacun des Etats et qui peuvent aboutir à des crises. En effet, il ressort de la crise financière de 2008-2009 qu'une défaillance dans la régulation financière [cas des Etats-Unis] peut avoir des conséquences [y compris d'ampleur systémique] sur la situation des intermédiaires financiers dans le reste du monde. Notons enfin que la Securities & Exchange Commission [SEC, gendarme de la Bourse] a été pointée du doigt pour ses graves défaillances car en huit ans, trois enquêtes ont été diligentées par le régulateur américain des marchés contre le fonds d'investissement de Bernard MADOFF Investment Securities, sans que rien n'en ressorte. Aujourd'hui encore, les conséquences de la crise de la dette souveraine dans certains pays européens font craindre des effets domino sur les systèmes financiers occidentaux. Dans ce contexte, une action concertée au niveau international se révèle indispensable. L'intérêt de la surveillance internationale réside sous cet angle dans la perspective d'examiner les risques systémiques que revêtent les politiques d'un pays sur la stabilité d'autres États.

> The propagation of the crisis and subsequent tensions has underlined the case for surveillance to consider the impact of policies in one country on global stability[85].

---

80 BCE, « Bulletin annuel - 10e anniversaire de la BCE », 2008, p.123, disponible sur www.ecb.europa.eu. [Consulté le 2 février 2017].

81 Rolf Weber et Douglas Arner, « Toward a New Design for International Financial Regulation », *University of Pennsylvania Journal of International Law* 29, nº 2 (1 janvier 2007): p. 416 et s.

82 Régis Bismuth, « Le système international de prévention des crises financières », *Journal du droit international (Clunet)*, nº 1 (janvier 2007): p. 2.

83 Voir, Dominique Carreau, « Le système monétaire international privé (UEM et Euromarchés) », *Recueil des cours - Académie de la Haye* 274 (1998): p. 320.

84 Guillaume Arnould, Salim Dehmej, et Samer Eid, « Bilan de la mutation financière », in *Les systèmes financiers: mutations, crises et régulation*, 4e édition (Paris: Economica, 2013), p. 9 et s.

85 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations » (FMI, 10 octobre 2012), p. 12.

L'on comprend alors pourquoi le maintien de la stabilité financière internationale constitue désormais l'objectif commun consensuellement convenu par l'ensemble de la société internationale et est ainsi considéré comme un bien public mondial. Sont définis comme biens publics mondiaux ceux dont les bienfaits touchent de manière indivisible l'ensemble de la planète en franchissant aussi bien les frontières entre États que les générations ou les populations[86]. Dans ce contexte, le renforcement du processus de coopération et de surveillance multilatérale permet de coordonner la mise en œuvre des politiques monétaires et financières et d'améliorer les performances des économies nationales. Une collégialité de la régulation conduit à des résultats plus efficients « *qu'une somme d'actions indépendantes les unes des autres*[87] ». Elle permet également d'éviter aux États de suivre la politique de « chacun pour soi » sans se préoccuper des conséquences sur les autres économies.

Il convient à cet effet de rappeler que la défaillance de la régulation prudentielle a été l'un des principaux facteurs du déclenchement de la plupart des crises financières à travers l'histoire. C'est ainsi qu'il avait été décidé de créer le Comité de Bâle à la suite des faillites bancaires de 1974 ; ce qui a permis l'établissement de standards qui constituent aujourd'hui les normes de référence en matière bancaire[88]. S'en est suivi depuis lors, le développement d'un corpus normatif important par plusieurs institutions financières internationales dont la mise en œuvre nationale fait également l'objet d'un suivi. Ainsi, dans le domaine des assurances, cette supervision est assurée par l'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA] qui regroupe les régulateurs nationaux en matière d'assurance. Dans le secteur des marchés financiers, les principales autorités nationales se regroupent au sein de l'Organisation internationale des commissions de valeurs [OICV]. C'est dire qu'en matière financière, la règlementation demeure encore essentiellement nationale. A ces différents regroupements de régulateurs nationaux, il convient néanmoins d'ajouter d'autres instances internationales comme le GAFI dont l'activité est consacrée à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ; ou encore l'OCDE qui participe de manière indirecte à la régulation financière internationale.

Des obligations énoncées sous la forme de standards non contraignants. Ainsi que nous venons de le constater, des efforts ont été faits pour harmoniser les règlementations nationales. A cet effet, il est important de souligner que les normes formulées prennent la forme de standards internationaux non contraignants dont l'adoption dans l'ordre juridique interne est simplement recommandée aux autorités nationales.

---

86 Sur la question des biens publics mondiaux, voir par exemple les développements de William D. Nordhaus, « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue française d'économie* 14, n° 3 (1999): p.12, https://doi.org/10.3406/rfeco.1999.1085; Oumar Touré, « La production de biens collectifs internationaux et mondiaux par les institutions financières » (Thèse, Lyon II, 2006).

87 « OCDE : pourquoi il faut renforcer la surveillance multilatérale », lesechos.fr, 1997, p. 1.

88 BRI, « 66e Rapport annuel » (Bâle, 1996), p.182, disponible à l'adresse: https://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1996_fr.pdf, [consulté le 20 septembre 2016].

La notion de standard est une notion d'origine anglo-saxonne qui signifie « niveau, modèle, étalon, moyenne[89] ». De ce point de vue, elle se caractérise par l'idée de normalité. C'est dans ce sens que s'inscrit la définition consacrée en droit international selon laquelle la notion de standard désigne « *le comportement moyen des États civilisés par référence auquel on apprécie la correction du comportement d'un État en la matière considérée*[90] ». On parle ainsi de standard minimum pour marquer le seuil en dessous duquel les États ne doivent pas descendre dans le traitement qu'ils accordent à leurs pairs ou leurs ressortissants. D'ailleurs, une référence au droit de l'OMC nous permet de relever que l'accord OTC définit les International standards [traduit en français par le concept de normes internationales] comme un « *[d]ocument approuvé par un organisme reconnu, qui fournit, pour des usages communs et répétés, des règles, des lignes directrices ou des caractéristiques pour des produits ou des procédés et des méthodes de production connexes, dont le respect n'est pas obligatoire*[91] ». Cette acception des *normes internationales* [*international standards*] est désormais l'approche générale adoptée dans le domaine du droit international économique pour définir la notion de standard. Ainsi par exemple, le Conseil de stabilité financière définit les standards comme « *what are widely accepted as good principles, practices, or guidelines in a given area*[92] ». Il convient de relever que parmi ces standards élaborés par les différentes institutions financières internationales dont les plus actives dans l'exercice de la surveillance sont celles susmentionnées [Comité de Bâle, l'OICV, le GAFI, le FMI, l'OCDE, et la Banque mondiale], ceux qui ont été jugés les plus indispensables ont été sélectionnés pour constituer le *Compendium of Standards* du CSF[93] qui

---

89 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p. 988.

90 Association Henri Capitant, p. 989.

91 OMC, « Accord sur les obstacles techniques au commerce », s. d., Annexe 1 (Termes et définitions utilisées aux fins de l'accord), art. 2.

92 « The Compendium of Standards - Financial Stability Board », s. d., en ligne: http://www.fsb.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/ , [consulté le 21 mai 2017].

93 Disponible sur : www.financialstabilityboard.org. Le Compendium of standards du CSF est composé d'un ensemble de douze standards sélectionnés qui se ventilent en trois axes : des standards relatifs à la transparence des politiques et des données macroéconomiques, les standards relatifs à l'infrastructure des institutions et des marchés, et les standards relatifs au contrôle et la résilience du secteur financier.

La première catégorie de standards vise à développer au sein des institutions politiques une culture de transparence en matière monétaire, financière, de finances publiques et de publication des statistiques économiques afin de réduire la volatilité et permettre aux marchés de s'adapter d'une façon plus lissée aux évolutions économiques. Ont ici été retenus le *code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières* qui s'adresse principalement aux banques centrales et établissements financiers, et le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques, tous les deux publiés par le FMI.

La deuxième catégorie de standards comprend les règles relatives au gouvernement d'entreprise (principes généraux de l'OCDE), l'insolvabilité (principes de la Banque mondiale), l'intégrité du marché (recommandations du GAFI), les normes comptables et d'audit (normes comptables de l'IASB et standards d'audit de l'IFAC), et les systèmes de paiement et de règlement (principes du Comité sur les systèmes de paiement et règlement). Cet ensemble normatif a pour but de créer un climat de confiance pour les investisseurs.

La troisième catégorie de standards relative au contrôle du secteur financier retenus sont ceux du Comité de Bâle pour le secteur bancaire, de l'AICA pour l'assurance, et de l'OICV pour les marchés financiers. Ces standards concernent les pouvoirs du régulateur national, la gestion des informations entre régulateurs, et la surveillance des institutions financières étrangères.

fait aujourd'hui office de corpus normatif de référence. C'est ainsi qu'en l'absence d'un véritable droit international financier, ce bloc de standards a pu être qualifié de « *régulation de substitution*[94] ».

Si la notion de standard se définit à cet effet comme la norme de référence, les standards financiers internationaux se caractérisent toutefois par leur mollesse en ce sens qu'ils sont dépourvus de toute force contraignante. Il y'a donc là une distinction à faire entre la notion de standard et celle de soft law [droit mou] car il existe en droit international des standards à l'instar de celui du « traitement national » consacré par le GATT qui s'imposent aux États. Or, les standards financiers internationaux se caractérisent cependant par l'absence de toute force contraignante. Ces normes prennent en effet la forme de simples recommandations dont l'adoption dans l'ordre juridique interne est simplement recommandée aux autorités nationales. Par conséquent, le droit international financier est régi par ce que Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET qualifient de « *droit mou*[95] » ou soft law. Cette tendance traduit la volonté pour les acteurs d'harmoniser les politiques nationales sans abandonner l'égalité souveraine. Francesco MARTUCCI emploie à cet effet la notion d'« *espace normatif*[96] » pour le décrire comme un ensemble de normes floues et volatiles.

En somme, l'on peut définir le système monétaire et financier international comme l'ensemble des mécanismes institutionnels et normatifs destinés à assurer la régulation des échanges monétaires et financiers internationaux. Il s'agit à la fois des techniques institutionnalisées de coopération monétaire interétatique et des techniques financières mises au point par le pouvoir bancaire international privé qui régissent le fonctionnement des marchés financiers. La présentation qui vient d'être faite nous permet également de considérer que le cadre juridique de la stabilité du système monétaire et financier international se présente comme un ensemble institutionnel mosaïque et un corpus normatif qui relève pour l'essentiel, de la soft-law. Comme l'indique Christine CHINKIN[97], les normes relèvent de la soft law lorsqu'ils satisfont à l'un des six critères suivants :

(i) They have been articulated in non-binding form according to traditional modes of law-making ;

(ii) They contain vague and imprecise terms ;

(iii) They emanate from bodies lacking international law-making authority ;

(iv) They are directed at non-state actors whose practice cannot constitute customary international law ;

(v) They lack any corresponding theory of responsability ;

---

94 Régis Bismuth, « L'architecture financière internationale : Une autre Sagrada Familia? », in *Droit et crise financière: régulation et règlement des conflits en matière bancaire et financière*, par Juliette Morel-Maroger et al. (Bruxelles: Bruylant, 2015), p. 100.

95 Patrick Daillier, Mathias Forteau, Alain Pellet, *Droit international public*, Paris, 8e éd. L.G.D.J, 2009, p. 1168.

96 Francesco Martucci, « L'interaction dans l'espace financier mondialisé », in *Les interactions normatives: Droit de l'Union européenne et droit international*, Cahiers européens, n°2 (Paris: Pedone, 2012), p. 143-166 à la page 147.

97 Christine Chinkin, « Normative development in the international legal system », in *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System* (Oxford, New York: Oxford University Press, 2000), p. 30.

(vi) They are based solely upon voluntary adherence, or rely non-judicial means of enforcement.

La nature juridique des standards monétaires et financiers internationaux permet d'affirmer qu'ils relèvent bien de la soft law dans la mesure où ils satisfont pleinement à certains de ces critères. L'on peut notamment évoquer le critère de l'absence de force contraignante car le corpus normatif développé en matière financière est principalement constitué par les standards internationaux énoncés sous la forme de lignes directrices, codes de bonne conduite, et recueils de bonnes pratiques dont la responsabilité de la mise en œuvre relève du pouvoir discrétionnaire des autorités nationales. De plus, comme nous le verrons dans les développements qui suivront, ils émanent pour la plupart, d'instances dépourvues d'autorité légale vis-à-vis de leurs membres de sorte qu'il ne peut en principe être appliquée à ces derniers aucune mesure de coercition. Cette nature juridique qui caractérise les différentes normes monétaires et financières internationales confronte la surveillance de leur mise en œuvre à certaines problématiques juridiques qu'il convient à présent de relever.

§ 2. PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE

La doctrine étudie depuis très longtemps les modalités d'exercice de la surveillance internationale. L'on situe ainsi les premières études doctrinales consacrées à la surveillance internationale autour de 1939. Le contrôle n'occupant alors qu'une place bien modeste dans les relations internationales, c'est tout logiquement qu'à l'instar de l'ouvrage de Nicholas KAASIK paru en 1933 intitulé « *Le contrôle en droit international* » qui constitue toutefois la première étude doctrinale à poser le problème du contrôle tel qu'exercé à l'époque dans ses différentes modalités, les rares études théoriques au cours de cette période ne consistaient qu'à rechercher si un système de contrôle international pouvait s'opérer à l'image du droit public interne : en introduisant par exemple la coercition par le biais du contrôle juridictionnel de la compétence de l'auteur de l'acte dont la légalité est évaluée [recours pour excès de pouvoir][98]. Il faut dire que ces différentes études n'étaient que d'ordre général et spéculatif pour la simple raison qu'il n'avait pas encore été expérimenté un véritable système de surveillance internationale tel qu'il en existe aujourd'hui.

Le tournant a été marqué par l'usage de la bombe atomique contre le Japon durant la deuxième guerre mondiale. Il est dès lors apparu nécessaire d'instaurer un véritable système de surveillance internationale de l'énergie atomique. L'on a ainsi assisté au perfectionnement des systèmes de contrôle existants, à leur introduction dans d'autres systèmes des relations internationales [désarmement nucléaire], ainsi qu'à l'apparition de nouveaux systèmes[99]. C'est alors qu'à l'instar de Paul BERTHOUD qui consacra en 1946 sa thèse au

---

98 Nicholas Kaasik, *Le contrôle en droit international* (Paris: A. Pedone, 1933). Voir également, Scelle, *Règles générales du droit de la paix*, *op.cit.*, 398 p.

99 Sur le plan universel, l'on retrouve les systèmes de l'AIEA, l'Unesco, les pactes relatifs aux droits de l'homme tandis qu'au plan régional, l'on peut citer ceux du Conseil de l'Europe, de la Convention européenne des droits de l'Homme, et la Charte sociale européenne par exemple.

contrôle international de l'exécution des conventions collectives, la doctrine s'est penchée sur les modalités pratiques du contrôle en analysant notamment l'efficacité et les possibilités de contrôle. En 1950, Lazare KOPELMANAS[100] étudia les problèmes que pose l'institution du contrôle international ainsi que les conditions de son fonctionnement efficace. Par la suite, de nombreux auteurs ont consacré des études à la notion de contrôle. Tel a été le cas de Marcel MERLE[101] qui a mis en exergue la nature politique du contrôle exercé par les organisations internationales ou encore de Nicolas VALTICOS qui a étudié en 1969 les problèmes généraux du contrôle international que sont son objet, ses méthodes, sa nature juridique ou encore les facteurs de son efficacité.

Cela étant, si de nombreuses études doctrinales ont été par la suite consacrées aux différents systèmes de surveillance propres à chacune des branches du droit international comme la mise en œuvre des conventions internationales du travail[102], le contrôle international des stupéfiants[103], le développement[104], ou encore le respect des droits de l'homme[105] ; la liste des matières énumérées n'étant pas exhaustive, la question de la surveillance internationale en matière monétaire et financière n'a fait l'objet que d'un nombre très limité de travaux. Dans cette branche du droit international économique, les rares auteurs qui se sont penchés sur la question ont pour la plupart consacré leurs travaux aux mécanismes spécifiques à certaines institutions. Ils se sont en effet majoritairement axés sur le seul FMI et, ou sur la Banque mondiale[106]. Au-delà des deux institutions de Bretton-Woods, l'on dénombre un nombre encore plus limité d'études parmi lesquelles l'une a été consacrée au

---

100 Lazare Kopelmanas, « Le contrôle international », *Recueil des cours - Académie de la Haye*, Recueil des Cours, 77 (1951): p. 61, https://doi.org/10.1163/ej.9789028611429.055-149.

101 Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », p.411-431. En ligne: http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1959_num_5_1_1445.

102 Jean Zarras, « Le Contrôle de l'application des conventions internationales du travail [Texte imprimé] » (Thèse, Librairie du Recueil Sirey, 1937), 386 p; Paul Berthoud, « Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives » (Thèse, Faculté de droit de Genève, 1946), 359 p.

103 Mario Bettati, *Le contrôle international des stupéfiants* (Paris: A. Pédone, 1974), 58 p.

104 Mostafa Salama Hussein, « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement » (Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 1982).

105 Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe*, op. cit., 955 p.

106 En ce sens par exemple, Andrès Rigo Sureda et Charles Vuylsteke, « La surveillance exercée par la Banque Mondiale », in *L' inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales* (Bruxelles: Bruylant, 1976), pp.299-314; Jean-Marc Sorel, « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale », in *L'Effectivité des Organisations Internationales : Mécanismes de suivi et de contrôle* (Paris: A. Pédone, 2000), pp.197-212; Geneviève Burdeau, « Le FMI et la surveillance de l'espace monétaire et financier international », in *La mondialisation du droit [Texte imprimé]: [colloque, Dijon, 13, 14 et 15 septembre 1999]*, par Éric Loquin et al., Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux 19 (Paris: Litec, 2000); Dominique Carreau, « La surveillance internationale des politiques budgétaires », in *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ? [Texte imprimé]: actes du colloque du 5 décembre 2012 au Palais Brongniart*, par Jean-Marc Sorel et al., Cahiers internationaux N° 30 (Paris: A. Pedone, 2013).

système de surveillance du Forum de stabilité financière [FSF][107] et deux autres plus générales ont porté sur la surveillance des accords économiques internationaux[108].

La présente étude se propose donc d'apporter sa contribution à la doctrine sur la surveillance en droit international en étudiant les problématiques juridiques que pose l'exercice de la surveillance internationale dans le droit international monétaire et financier pris dans son ensemble en tant que branche du droit international économique.

Sur le plan pratique, il ressort de la présentation du système monétaire et financier international que la surveillance consiste à veiller à la stabilité monétaire et financière internationale à travers un suivi permanent de la mise en œuvre nationale des normes produites au sein des institutions financières internationales. Cette définition implique deux remarques particulières.

D'une part, les normes monétaires et financières internationales étant produites et reconnues par plusieurs instances, la surveillance se caractérise au niveau international par la fragmentation de son architecture institutionnelle car aucune institution n'en possède la compétence exclusive. D'autre part, les normes internationales produites par les instances sont majoritairement de nature douce : c'est principalement le cas des normes financières qui sont produites sous la forme de standards non contraignants. Lorsqu'elles relèvent du droit dur à l'instar du code de bonne conduite monétaire établi par les Statuts du FMI, elles se caractérisent par l'imprécision de leur contenu. Il en est de même pour certains standards strictement financiers dont le contenu recommande la mise en place d'un contrôle « efficace », d'un cadre juridique « approprié », d'exigences de fonds propres « minimales prudentes et appropriées », d'une surveillance « appropriée », des systèmes « efficaces » et « adaptés »[109]. Ayant pour vocation à favoriser et faciliter la transposition au sein des systèmes juridiques internes nonobstant leurs différences, la souplesse des termes retenus est de nature à accorder une importante marge d'appréciation aux autorités nationales quant à la procédure de mise en œuvre de ces instruments. Par exemple, la mise en place d'un contrôle juridictionnel peut être nécessaire pour un État tandis-qu'un autre État peut considérer que

---

107 Régis Bismuth, « Le système international de prévention des crises financières », *Journal du droit international (Clunet)* 134, nº 1 (janvier 2007): p. 57-83. Notons toutefois que le système qui y est analysé a depuis lors évolué du fait notamment de la survenance de la crise financière de 2008 qui a occasionné certaines réformes comme le remplacement du FSF par le Conseil de stabilité financière [CSF].

108 Habib Ghérari, « La surveillance », in *Droit de l'économie internationale*, par Centre de droit international. Nanterre (Paris: A. Pedone, 2004); Frédéric Schmied, « Les techniques de surveillance des accords écononomiques internationaux », in *L'État dans la mondialisation*, par Jean-Denis Mouton et Jean-Pierre Cot (Paris: A. Pédone, 2013).

109 Comité de Bâle, « Principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace » (2012), Principes 1, 2,5,6,8,11,12, 14, 16, 23; OICV, « Méthodologie d'évaluation de la mise en oeuvre des objectifs et principes de la régulation financière de l'OICV » (2003). Parmi ces principes adoptés par l'OICV, le principe 1 par exemple indique que les responsabilités du régulateur national doivent être « claires et objectivement établies », et le principes 3 indique qu'il doit disposer des pouvoirs « adéquats » et de ressources « suffisantes »; AICA, « Principes de base en matière d'assurance et méthodologie » (2011), ici encore, le principe 1 préconise une infrastructure de marchés « développée et effective » lorsque le Principe 6 pose la condition d'exiences d'agrément « claires et objectives ».

la mise en place d'une autorité administrative indépendante peut suffire à établir une régulation efficace de son système financier interne.

Cette imprécision couplée de mollesse du cadre normatif a pour conséquence d'élargir considérablement la dimension normatrice de la surveillance en dotant l'architecture institutionnelle d'une discrétion qui n'existe dans nul autre domaine du droit international. En effet, cette double caractéristique des standards monétaires et financiers implique que le critère de l'obligation n'est plus le respect d'un principe antérieurement édicté mais un résultat escompté[110]. Leur respect s'évalue par les résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis. La mise en œuvre des standards n'implique pas nécessairement que l'ensemble du dispositif soit respecté ; il suffit que les politiques et recommandations que l'on accepte de mettre en œuvre produisent le résultat global recherché qui est celui de créer un environnement propice à la stabilité recherchée.

A la lumière de cette présentation, l'étude de la surveillance du système monétaire et financier international se révèle être un sujet d'actualité qui revient à déterminer son efficacité. Pour ce faire, nous évaluerons ses effets juridiques à travers la double problématique de sa *cohérence* et des implications juridiques que comporte son *exercice opérationnel*. Sont ici visés non seulement les rapports interinstitutionnels dans l'exercice de la surveillance ; mais également les rapports entre les institutions chargées de la surveillance et les États.

La question de la cohérence de la surveillance. Ainsi que nous l'avons démontré, la surveillance internationale en matière monétaire et financière consiste à veiller à la stabilité du système en promouvant la mise en œuvre au niveau national des normes de référence. C'est dire que ces différentes normes internationales ont vocation à s'intégrer dans l'ordre juridique national. Seulement, la taille variable des différentes instances normatives qui ne regroupent pour la plupart qu'un nombre limité de pays membres implique que de nombreux États ne sont pas associés à l'adoption des différents standards monétaires et financiers.

La mise en œuvre de ces standards dépendant de l'adhésion volontaire contrairement aux normes internationales traditionnelles, la mise en place d'une surveillance comporte alors le double risque de porter à la fois sur des normes et sur des pays différents. Toutefois, la poursuite de la stabilité monétaire et financière internationale a conduit à la reconnaissance de la pertinence des standards par l'ensemble de la communauté internationale qui tend progressivement à l'intégrer au sein de sa doctrine. Seulement, la souveraineté des États membres implique que le droit des organisations internationales repose sur le principe sacrosaint de « spécialité »[111]. La CPJI soulignait en effet que l'organisation internationale est « pourvue d'un objet social » et « pour lui permettre de remplir cet objet », elle a des « attributions que lui confère » son acte fondateur. Elle a « *compétence pour exercer ces fonctions*

110 Gregory A. Raymond, « Problems and Prospects in the Study of International Norms1 », *Mershon International Studies Review* 41, nº 2 (1 novembre 1997): p. 217, https://doi.org/10.1111/1521-9488.701997070.

111 CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires, Rec. 1996 p. 66.

sauf restrictions imposées par cet acte[112] ». Sur le fondement et dans le même élan que sa jurisprudence précédente, la CIJ a affirmé le principe de spécialité selon lequel « *les compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que les membres leur donnent pour mission de promouvoir*[113] ». Ce principe comporte deux conséquences juridiques. Non seulement il implique que les organisations internationales sont « *façonnées pour agir de façon isolée et non dans le cadre d'objectifs communs*[114] » mais il implique également que les actes adoptés par les organisations internationales qui ne relèvent pas de leurs compétences respectives seront privés d'effets juridiques[115].

Ce principe pose à cet effet, un réel problème de cohérence dans l'exercice de la surveillance. Chacune des instances compétentes mettant en place un système de contrôle propre, se pose donc la problématique de la coordination et la coopération inter organisations[116] car la poursuite de l'objectif commun qu'est la stabilité monétaire et financière internationale comporte le risque que les mêmes questions soient traitées par plusieurs instances bien qu'à des stades différents [universel ou régional, ou encore général ou sectoriel]. Face à ce risque de chevauchement et de concurrence, la question qui se pose est donc de savoir si l'autonomie institutionnelle qu'implique le principe de spécialité constitue ou non un obstacle à la surveillance d'une mise en œuvre cohérente des normes internationales ? Si la réponse à cette question peut de prime abord paraître positive, nous constaterons dans les développements qui suivront que les différents acteurs de l'architecture institutionnelle semblent avoir fait de nombreux efforts en la matière à travers la mise en place de systèmes de coordination animés par deux institutions-pivot que sont le FMI et le CSF.

Les aspects liés à l'exercice de la surveillance. La surveillance poursuit l'objectif de la stabilité internationale qui, comme susmentionné, est un bien public mondial. Poursuivre un tel objectif revient donc pour les instances de surveillance à assurer la sauvegarde d'intérêts mondiaux. Or, comme nous l'avons indiqué, la souveraineté permet à tout État de déterminer librement son régime économique, politique et social.

---

112 CPJI, avis consultatif du 8 décembre 1927 sur la Compétence de la commission européenne du danube, CPJI série B, n°14, p. 64.

113 CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéïté de l'utilisation des armes nucléaires, Rec. 1996, §.26, p. 80 et §.25, p. 78.

114 Vincent Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », in *Traité des organisations internationales*, par Evelyne Lagrange et Jean Marc Sorel (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p. 892.

115 CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéïté de l'utilisation des armes nucléaires, Rec. 1996, p. 80, § 26.

116 Voir C. Wilfred Clarence Wilfred Jenks, *Co-Ordination: A New Problem of International Organization; a Preliminary Survey of the Law and Practice of Inter-Organizational Relationships* (Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1950), p. 153-303; Riccardo Monaco, « Les Principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales », Académie de droit international de La Haye Recueil des cours t. 156, 1977-III, 1980, p. 169 et s.

En effet, bien que mise à mal par le développement des marchés financiers, la souveraineté monétaire [et par voie de conséquence l'indépendance de l'État] demeure pleinement consacrée par le droit international coutumier[117] pour en faire le droit commun dans l'ordre juridique monétaire et financier international. L'affaire dite des *emprunts serbes et brésiliens* et la doctrine[118] permettent de préciser les trois corollaires de ce principe coutumier. Il implique tout d'abord le droit pour l'État de créer sa propre monnaie c'est-à-dire que le choix de son unité monétaire ou de la remplacer par une autre à la suite d'une opération de démonétisation se fait de manière discrétionnaire. Ensuite, il comporte le droit pour l'État d'organiser son système monétaire aussi bien sur le plan interne que dans les relations avec les autres systèmes monétaires. De plus, la souveraineté monétaire de l'État inclut le droit pour l'État émetteur d'en réglementer et restreindre l'usage externe pour ses détenteurs. En d'autres termes, l'État est libre de décider du degré de convertibilité de la monnaie qu'il émet, voire d'en prescrire l'inconvertibilité totale. Enfin, l'État organise et contrôle son système bancaire de manière souveraine c'est-à-dire la création monétaire par le biais des crédits bancaires.

Le droit international reconnaît donc à l'État une compétence pleine et entière en matière monétaire et financière même si celle-ci peut toutefois être limitée dans sa portée par l'État lui-même par le biais de traités ou conventions internationales spécifiques. En effet, la souveraineté a pour corollaire, l'indépendance[119] qui sous-entend que les États tiers ne peuvent pas s'immiscer dans les affaires d'un État souverain. Cette indépendance est d'ailleurs reconnue par les Statuts du FMI qui obligent les États à reconnaître les règlementations de change adoptées par leurs pairs sur leurs territoires nationaux[120].

Or, conformément à la solution retenue par la CPJI, « *les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas*[121] ». Plusieurs États ont ainsi accepté des limitations conventionnelles à leur souveraineté monétaire en souscrivant à des traités internationaux tant à portée universelle que régionale. D'où la création au niveau régional d'unions monétaires qui se caractérisent par la création d'une banque centrale commune, et la souscription aux engagements internationaux.

Le dilemme auquel est confrontée ladite surveillance s'articule donc autour de la conciliation des intérêts nationaux en respectant sa souveraineté avec ceux de la communauté internationale en veillant à la stabilité mondiale. Se pose donc la question de

---

117 CPJI, 12 juillet 1929, Emprunts serbes et brésiliens (Recueil des arrêts, Série A, n°20, p.45 et n°21, p.122).

118 En ce sens, voir par exemple, Geneviève Burdeau et Hague Academy of International Law, L'exercice des compétences monétaires par les états (Leiden, the Netherlands: Martinus Nijhoff, 1988), pp.247-249.

119 CPA, sentence du 4 avril 1928, affaire de l'île de Palmas, USA c. Pays-Bas, (RIAA, 1935, vol. II, p. 838).

120 Aux termes de l'article 8 section 2b : « *Les contrats de change qui mettent en jeu la monnaie d'un État membre et sont contraires à la réglementation du contrôle des changes de cet État membre maintenue ou imposée conformément aux présents Statuts ne sont exécutoires sur les territoires d'aucun État membre. En outre, les États membres peuvent, par accord mutuel, coopérer à des mesures destinées à rendre plus efficace la réglementation du contrôle des changes de l'un d'eux, à condition que lesdites mesures et réglementations soient conformes aux présents Statuts* »

121 Conformément à la solution retenue par la CPJI, 7 septembre 1927, affaire Lotus, « les limitations de l'indépendance des États ne se présument pas ».

savoir comment la surveillance internationale assure-t-elle l'effectivité d'un droit international monétaire et financier essentiellement mou et imprécis ? En d'autres termes, dans quelle mesure la surveillance internationale parvient-elle à influencer la politique monétaire et financière des États ?

La première caractéristique de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est que le pouvoir de contrôle [vérification] dont sont pourvues les institutions financières internationales est relativement respectueux de l'indépendance des États. En effet, les titulaires du contrôle de la mise en œuvre des normes internationales ne sont pas directement les États mais plutôt les organisations internationales. Cela garantit une mise en œuvre des normes conforme à l'intérêt international à travers une sorte de médiation assurée par les organisations internationales en lieu et place d'un contrôle direct par les États eux-mêmes. En ce sens, les mécanismes de surveillance exercés en matière monétaire et financière sont de nature institutionnelle et se distinguent des procédures contentieuses en ce qu'ils semblent être moins contraignants que les procédures juridictionnelles. Ils reposent sur l'élaboration de rapports visant à contrôler le respect des accords ou la réalisation d'objectifs communs. Les normes monétaires et financières internationales font de ce fait l'objet d'une *implementation* [mise en œuvre] et non d'un *enforcement*[122] ; à travers le développement de plusieurs mécanismes de mise en œuvre [effectivité] qui recouvrent aussi bien des techniques non-contraignantes que des mécanismes intrusifs contrairement aux mécanismes de surveillance de l'OMC qui sont dénués de tout pouvoir de sanction.

Le degré de contrainte des mécanismes de suivi existants varie en fonction du système de surveillance mis en œuvre par l'institution concernée et la réalité des rapports économiques internationaux. À une extrémité du spectre, il existe en effet des mécanismes qui consistent essentiellement dans des canaux pour l'échange et la diffusion d'informations mais n'impliquent pas de contrôle collectif. D'autres mécanismes intègrent un processus d'évaluation qui demeure essentiellement incitatif. A l'autre extrémité du spectre, les mécanismes de surveillance peuvent entraîner une sanction ou conditionner l'octroi d'une aide financière.

Plan. L'étude de la surveillance internationale en matière et financière internationale sur laquelle porte notre réflexion s'articulera donc autour des deux problématiques qui viennent d'être évoquées. Nous consacrerons notre première partie aux aspects institutionnels de la surveillance à travers une analyse des relations entre les différents acteurs compétents. Il s'agira en premier lieu d'identifier les différents acteurs de la surveillance dont le constat de la multiplicité débouchera sur une étude du fonctionnement de leur coordination. En un mot, nous analyserons de manière approfondie l'architecture institutionnelle de la surveillance (Première partie).

L'étude de cette architecture institutionnelle nous fournira une présentation complète du cadre juridique de la surveillance. Les conclusions qui en découleront serviront ensuite de

122 Mario Giovanoli, « The International Financial Architecture and its Reform after the Global Crisis », in *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis* (New York: OUP Oxford, 2010), p.62, note 66.

transition à une analyse des relations qu'entretiennent les acteurs de la surveillance avec les États. Nous présenterons ainsi dans un premier temps les différentes modalités d'exercice de cette surveillance dont nous nous apercevrons par la suite du degré variable de l'effet contraignant à l'égard des États. Cette seconde partie sera de ce fait consacrée à l'exercice opérationnel de la surveillance (Deuxième partie).

Première partie — L'architecture institutionnelle de la surveillance

Deuxième partie — L'exercice opérationnel de la surveillance

PREMIÈRE PARTIE.

L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA SURVEILLANCE

L'une des particularités de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est que contrairement aux autres branches du droit international comme le droit international du commerce ou le droit international du travail dont le contrôle international de la mise en œuvre est principalement assuré par une seule instance disposant d'un rôle central à savoir l'OMC et l'OIT, le droit international monétaire et financier fait l'objet d'une surveillance qui s'inscrit dans le cadre de procédures internes propres à plusieurs institutions internationales. De ce point de vue, celle-ci se rapproche d'une infime catégorie d'autres branches du droit international comme le droit international de l'environnement[123] en ce qu'elle se caractérise par la multiplicité de ses acteurs impliquant ainsi la fragmentation du cadre institutionnel de la surveillance. Notre étude sera donc, dans un premier temps, consacrée à la présentation de cette architecture mosaïque à travers l'identification du mandat et du rôle joué par chaque acteur dans l'exercice de cette surveillance internationale (Titre I).

Cette analyse nous permettra de constater que la fragmentation institutionnelle de la surveillance de la stabilité du système monétaire et financier international fait peser des risques de chevauchement et de concurrence entre les différents acteurs impliqués. Fort heureusement, afin de favoriser la cohérence et l'harmonisation de la mise en œuvre par les États des normes monétaires et financières internationales, des initiatives ont judicieusement été prises pour coordonner les activités de surveillance de ces différentes institutions internationales. Il conviendra ainsi d'étudier les aspects juridiques de cette coordination à travers une analyse non seulement de ses différentes vertus, mais également de ses limites (Titre II).

---

123 Sur le cadre institutionnel de la surveillance en droit international de l'environnement, lire notamment, Robin R. Churchill et Geir Ulfstein, « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law », *The American Journal of International Law* 94, nº 4 (2000): p.2000; Sandrine Maljean-Dubois et Lavanya Rajamani, éd., *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement = Implementation of international environmental law* (Leiden, Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 2011), p.73; Ariel Meyerstein, « The New Protectors of Rio: Global Finance and the Sustainable Development Agenda », *Sustainable Development Law & Policy* 12, nº 3 (4 avril 2013): p.15-20, et Kate Taylor, « Appraising the Role of the IFC and Its Independent Accountability Mechanism: Community Experiences in Haiti's Mining Sector », *Sustainable Development Law & Policy* 17, nº 2 (24 octobre 2017). La lecture de ces différents travaux nous indique qu'il n'existe pas à proprement parler d'institution internationale permanente spécialement chargée d'assurer le suivi des questions environnementales. Toutefois, le droit international de l'environnement se caractérise par un réseau normatif diffus qui se développe de manière non cordonnée. A l'occasion de la négociation et l'adoption des différentes conventions, les États ont en effet pris l'habitude de créer des organes ad hoc chargés d'assurer le suivi de leur mise en œuvre. Il a ainsi été créé des conférences des parties, de comités, des commissions ou encore de secrétariats. Par ailleurs, il existe de nombreuses autres institutions dont le domaine de compétence les conduit inexorablement à adopter des normes en matière environnementale dont elles assurent également le suivi de la mise en œuvre. L'on peut à titre d'exemple citer le cas de l'AIEA, de l'UNESCO ou l'Organisation maritime internationale.

TITRE I.

UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE FRAGMENTÉE

S'il est admis que la surveillance monétaire relève de la compétence du FMI, la régulation financière internationale qui repose sur la *prévention* et le *maintien de la stabilité financière*, relève de plusieurs entités. Alors qu'il bénéficiait au moment de sa création du quasi-monopole de l'analyse et des conseils sur les questions financières et monétaires internationales, le rôle du FMI dans la surveillance multilatérale doit désormais être vu dans le contexte d'un effort mondial plus large d'une régulation collégiale. En matière monétaire et financière, l'exercice fragmenté de la surveillance par plusieurs institutions internationales dans le cadre de leurs ordres juridiques internes respectifs[124] se substitue donc à un contrôle général et organisé bien qu'un effort ait été entrepris dans ce sens.

Suivant typologie des compétences qui leur sont reconnues, le cadre institutionnel de la surveillance se caractérise par l'exercice d'une surveillance des institutions à compétence générale. En effet, si le principe de spécialité et leurs chartes constitutives respectives spécialise l'ensemble des acteurs de la surveillance à certaines matières, il est toutefois difficile de considérer l'activité de certaines institutions sous le prisme d'un seul domaine dans la mesure où ces dernières exercent une compétence non seulement universelle, mais également transversale. Au nombre de ces différents acteurs de la surveillance, certains ont même élargi leurs activités au-delà de leur mandat statutaire.

Deux critères permettent de caractériser les organisations universelles : le critère rationae personae qui leur permet d'être ouvertes à tous les Etats membres de la communauté internationale en principe[125] et de manière exceptionnelle à d'autres entités[126] ; et le critère rationae materiae qui leur permet de gérer des activités d'intérêt mondial et universel. Elles ont pour mandat de traiter des questions qui relèvent de l'intérêt de l'ensemble des Etats membres. Outre leur dimension universelle, leurs compétences ont une dimension transversale ; ce qui rend quasiment impossible la spécialisation de ce type d'institutions à un domaine bien précis.

A côté de cette surveillance générale (Chapitre I), est également exercée par des acteurs d'un autre type, une surveillance décentralisée. La décentralisation du champ d'application de la surveillance peut être sectorielle c'est-à-dire exercée par des institutions spécialisées sur un secteur bien précis ; ou territoriale c'est-à-dire exercée dans un espace géographique circonscrit (Chapitre II).

---

124 Sur la compétence des organisations internationales; lire Dominique Carreau et Fabrizio Marrella, « Le recours aux organisations internationales », in *Droit international*, 11e éd., Traités (Paris: A. Pedone, 2012), p.623-635; René Jean Dupuy, « Les activités normatives et quasi-normatives des organisations internationales », in *Manuel sur les organisations internationales* (Martinus Nijhoff Publishers, 1998), p.413-483.

125 Jan Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, 2e éd. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), p.22.

126 Voir par exemple l'article II section 2 des Statuts du FMI ou l'article XII de l'Accord instituant l'organisation mondiale du commerce.

CHAPITRE I.

L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE GÉNÉRALE.

Nous définissons la surveillance générale comme étant une surveillance trans-sectorielle exercée par des institutions à vocation universelle. Les deux premières institutions relevant de cette catégorie de surveillance sont les institutions de Bretton-Woods. Les deux institutions de Bretton-Woods que sont la Banque mondiale et le FMI sont de ce fait couramment désignées comme des institutions financières internationales alors qu'elles n'avaient à l'origine pas pour mandat de s'occuper de la régulation financière internationale. En réalité, la stabilité du système économique mondial a été l'un des principaux facteurs de leur création. Bien qu'y ayant toujours contribué à travers la fourniture de conseils et le soutien aux pays qui ont des difficultés de paiement extérieurs, le FMI avait pour mission originelle d'assurer la stabilité des changes[127] en traitant des problèmes conjoncturels de la balance des paiements. Son rôle se limitait donc à la seule matière monétaire. La Banque mondiale à travers BIRD ou l'IDA, a quant à elle été initialement créée pour aider les pays connaissant des problèmes économiques structurés à travers une assistance financière qui prend deux formes : les *prêts* et les *offres de garantie* à des investissements internationaux.

A la suite des crises survenues au cours des années 1990, ces deux institutions ont trouvé dans le maintien de la stabilité financière internationale une nécessité pour la poursuite de leurs objectifs respectifs. La participation de ces différentes institutions à la surveillance se caractérise donc par un élargissement de l'étendue de leurs compétences (Section I).

A côté des deux institutions de Bretton-Woods, une mention spéciale doit également être faite d'une institution très peu connue du grand public : le Conseil de stabilité financière (CSF). Cet acteur de la surveillance a en effet été établi au plus fort de la crise financière internationale de 2008 afin de réguler le système financier international. Pour ce faire, le CSF qui se distingue des institutions de Bretton-Woods par une singularité qui mérite de faire l'objet d'une attention particulière, a reçu une habilitation statutaire à exercer une surveillance transversale qu'il conviendra d'analyser (Section II).

127 Article 1er(iii).

SECTION I.
LA SURVEILLANCE DES INSTITUTIONS DE BRETTON-WOODS

En vertu des missions et des objectifs qui leurs ont été assignés par leurs statuts respectifs, les institutions de Bretton-Woods appartiennent à la catégorie des institutions qui composent l'architecture de la surveillance générale en matière monétaire et financière internationale. Exercée par le biais de plusieurs mécanismes qui peuvent être répartis suivant deux catégories (§ 1), la surveillance exercée par les institutions de Bretton-Woods se caractérise toutefois par l'évolution de son champ d'application (§ 2).

§ 1. UNE SURVEILLANCE ÉVOLUTIVE

Les institutions de Bretton-Woods que sont la Banque mondiale et le FMI pourtant établies en même temps [1944], poursuivent deux objectifs différents bien que souvent interdépendants. Le FMI a pour objectif la promotion de la coopération monétaire internationale et la stabilité des taux de change[128] tandis-que la Banque mondiale a pour objectif le développement et l'investissement privé[129]. C'est donc dans le cadre de l'évolution de leurs missions respectives[130] que les deux institutions de Bretton-Woods ont intégré l'amélioration de l'encadrement du secteur financier dans leur sphère de compétence. S'agissant du FMI, l'interdépendance entre les sphères monétaires et financiers ont rendu nécessaire une surveillance accrue du secteur financier. Ainsi, le FMI se présente désormais comme un gardien de la stabilité de l'ensemble du système monétaire et financier international (A.). Concernant la Banque mondiale, la stabilité et l'efficacité du secteur financier étant une condition préalable au développement économique, celle-ci a donc dû y accorder une attention particulière[131] (B.).

A. La surveillance du système monétaire et financier international par le FMI

Contrairement à ce que peut laisser penser le qualificatif courant d'*institution financière internationale* dont il jouit, le FMI a été créé pour atteindre certains objectifs d'ordre

---

128 Statuts du FMI, art. I(i), (iii).

129 Statuts de la BIRD, art. I(i), (ii).

130 François Gianviti, « Evolving Role and Challenges for the International Monetary Fund », *The International Lawyer* 35, nº 4 (2001): p.1341 et s; I. F. I. Shihata, « The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank », *Journal of the History of International Law / Revue d'histoire du droit international* 2, nº 2 (1 février 2000): p.217 et s, https://doi.org/10.1163/15718050020956849.

131 Sur les liens entre le secteur financier et le développement économique, voir par exemple, Laurie Effron, *World Bank Assistance to the Financial Sector*, Independent Evaluation Group Studies (The World Bank, 2006), p.1 et s, https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6690-5.

économique axés sur les relations monétaires internationales[132]. Ainsi que l'indique sa dénomination, il s'agit donc avant tout d'une institution monétaire. Pour atteindre ces objectifs qui, en matière monétaire sont essentiellement la stabilité des taux de change et la libéralisation des paiements et des transferts pour les transactions internationales courantes, le FMI est doté par ses Statuts de trois grandes fonctions[133] que sont la fourniture d'une assistance financière pour pallier aux problèmes de la balance des paiements, l'assistance technique et la surveillance du système monétaire international. L'activité de surveillance est donc l'une des trois missions principales du FMI.

En effet, l'article IV section 3a et b mandate le Fonds de superviser le système monétaire international pour en assurer son fonctionnement effectif à travers une ferme surveillance des politiques de change des pays membres ainsi qu'une évaluation de leur conformité avec les obligations de l'article IV section 1 (1.). Toutefois, cette responsabilité de superviser fermement les politiques de change a été extensivement interprétée par le FMI pour y intégrer le secteur financier (2.).

1. Le FMI : gardien statutaire du système monétaire international

Afin d'administrer le système monétaire international, celui-ci a en effet été créé avec pour mission de veiller au bon fonctionnement du système monétaire international et de suivre en permanence l'évolution de la situation économico-financière et les politiques de ses pays membres.

Cette activité de surveillance est considérée comme la plus importante de ses trois principales fonctions car ayant les implications les plus larges[134] y compris sur l'exercice des deux autres fonctions (assistance technique et financière). En effet, en échange de cette soumission au contrôle global et permanent du FMI, les pays membres reçoivent certains avantages. L'un d'eux est que les autres membres ont également accepté de limiter leur souveraineté pour le bien commun de tous en privilégiant la coopération internationale. L'autre avantage est qu'en temps de crise, ils auront accès aux ressources financières du Fonds s'ils remplissent les conditions requises[135].

---

132 Ainsi que l'indique l'article I de ses Statuts, le FMI poursuit en effet les objectifs de la promotion de la coopération monétaire internationale, la facilitation de l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international, la promotion de la stabilité des changes, l'établissement d'un système multilatéral de règlement des transactions courantes, la correction les déséquilibres de leurs balances des paiements.

133 La fonction étant définie comme « une activité spécifique orientée vers la poursuite d'une finalité déterminée et extérieure à celui qui en est chargé », cf Michel Virally, « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale », in *La communauté internationale : mélanges offerts à Charles Rousseau* (Paris: A. Pédone, 1974), p.281.

134 Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Multilateral surveillance », Rapport d'évaluation (Washington, DC: FMI, 2006), p.7.

135 Statuts du FMI, art. V.

Ainsi donc, l'une des particularités du FMI est que tous les gouvernements qui appartiennent à l'organisation se sont engagés à soumettre leurs politiques à l'examen du respect de certaines obligations stipulées dans les Statuts. Ces obligations constituent un code de bonne conduite monétaire que les membres du Fonds sont tenus d'observer ; ce qui rend la surveillance *obligatoire* à l'égard des États membres. En effet, le code de bonne conduite monétaire consiste en un corpus d'obligations fondamentales et d'obligations procédurales qui s'imposent aux États sur le fondement de l'article IV. Le contenu de ces obligations fondamentales nous permet de distinguer les obligations énoncées par l'article IV de celles énoncées par l'article VIII.

a. Les obligations de change énoncées par l'article IV

La lecture du dispositif de l'article IV section 1 des Statuts du FMI permet d'y déceler la formulation d'une obligation fondamentale[136] énoncée en des termes généraux sous la forme d'un objectif. Cette obligation fondamentale consiste pour les États à adopter des taux de change ordonnés afin de maintenir la stabilité du système. Rappelons en effet que depuis le deuxième amendement de 1978, il a été mis en place un nouveau cadre juridique des taux de change mettant ainsi officiellement fin au système de parité-or établi à Bretton-Woods en 1944. Ce nouveau système se caractérise par une flexibilité que certains auteurs qualifient de « *grand flou*[137] ». Le but est de permettre au système monétaire international d'assurer son objectif qu'est la fourniture d'un « *cadre qui facilite les échanges de biens, de services, et de capitaux*[138] ». Ce nouveau système des taux de changes stables est ainsi assorti de droits et d'obligations spécifiques. Les États ont en effet une liberté de choix tout en ayant certaines obligations de comportement. Tout pays membre a la possibilité de faire le choix entre un régime de taux de change fixe, flottant ou autre[139]. Il n'a qu'une obligation de notification au FMI de ses dispositions de change ainsi que de leurs modifications éventuelles. Les États ont le droit de modifier la parité de leur monnaie pour éviter l'apparition d'un déséquilibre fondamental. Toutefois, cette liberté n'est pas totale. Elle est relativisée par deux obligations qui s'énoncent toutefois là encore de manière floue et imprécise : l'une porte sur la politique économique interne et l'autre sur la politique monétaire interne. D'abord, les États devront s'efforcer de poursuivre une politique économique orientée vers une croissance ordonnée et une stabilité raisonnable des prix[140]. Cette obligation n'est pas contraignante car il est indiqué que les États « *s'efforceront* » d'orienter leurs politiques dans ce sens. Ensuite, chaque État doit « *éviter* » des manipulations monétaires ayant pour objet de s'assurer des avantages compétitifs

---

136 Il est à noter que nous distinguer ici les obligations fondamentales des obligations procédurales comme celle de collaborer.

137 Carreau et Juillard, « Le financement de l'économie: le système monétaire et financier international », *op. cit.* p.632.

138 Article IV section 1 ii des Statuts du FMI.

139 Il ressort des tableaux récapitulatifs des pratiques cambiaires qui se trouvent dans les différents rapports annuels du FMI que la grande majorité des États a choisi le système de taux de change flottant.

140 Statuts du FMI, art. IV section 1(i).

inéquitables vis-à-vis des autres États membres[141]. Rappelons les dévaluations compétitives ont été la principale cause de la crise des années 1930. Ainsi, les Statuts du FMI interdisent des « *dépréciations compétitives inspirées par un esprit de rivalité*[142] ». Cela implique qu'un membre ne peut pas procéder à une dévaluation de sa monnaie dans le seul but d'améliorer la position concurrentielle de ses exportions sur les marchés étrangers. Par conséquent, même si une telle mesure s'avère inévitable, le taux de dévaluation ne doit pas être trop important au risque de fausser les conditions de la concurrence et d'entraîner des détournements de trafic.

Si le bien-fondé de cette obligation est incontestable, son contenu apparait toutefois imprécis car il est difficile de qualifier de « *compétitive* » une dévaluation monétaire. En effet, certains pays comme la Chine et les États-Unis sont accusés de manière récurrente ou de manière ponctuelle comme la Suisse, de maintenir ou laisser tomber leurs taux artificiellement bas pour obtenir des gains de compétitivité : ce dont ils se défendent.

Le contenu de ces deux obligations nous permet de les qualifier d'obligations de comportement ou de moyens énumérées sous des termes très généraux qui se distinguent par leur formulation des obligations de résultat, en raison du fait qu'elles ne sont pas fermes, claires et encore moins précises mais définissent simplement des orientations à suivre. De la sorte, les États n'ont pas le devoir de mettre en place telle ou telle politique de change, mais ils devront employer n'importe quelle politique dès lors qu'elle peut permettre d'atteindre les objectifs poursuivis.

En conclusion, la primauté étant accordée par l'article IV section 2 à la stabilité des changes, la surveillance bilatérale au titre de l'article IV consistera essentiellement en des « *consultations* » du Fonds qui porteront sur le fait de savoir si les politiques nationales entravent ou non la *stabilité*. C'est en ce sens qu'il faut comprendre les différentes décisions adoptées par le FMI en 2007 et en 2012 qui précisent que les consultations prévues à l'article IV des Statuts consistent pour le personnel à évaluer si les politiques de taux de change des membres préservent l'équilibre [stabilité] de la balance des paiements ; et si les politiques économiques et financières nationales promeuvent la stabilité intérieure. Il en ressort que les différentes obligations énoncées à l'article IV section I reconnaissent qu'il y'a une réelle relation entre les politiques nationales et la stabilité mondiale des changes[143]. Comme le précise le département juridique du FMI, cette surveillance consistera donc en une évaluation de l'influence de leurs interactions actuelles ou potentielles sur l'équilibre des autres politiques de paiements. Par exemple, les politiques qui favorisent des taux plus élevés de la croissance devraient être examinées dans la mesure où elles influencent sensiblement la

141 Statuts du FMI, art. IV section 1(iv).

142 Statuts du FMI, art. I(iii) et art. IV section 1(iii).

143 Sur cet aspect, lire « The Fund's Mandate—The Legal Framework; IMF Policy Paper; February 22, 2010 - 022210.pdf », consulté le 12 septembre 2015, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf [Consulté le 12 septembre 2015].

stabilité interne ou la stabilité des paiements[144]. Lorsque la surveillance portera sur des politiques dont le lien avec la stabilité n'est pas évident, l'évaluation devra être justifiée[145].

b. Les obligations prévues par l'article VIII

A côté des obligations de changes prévues à l'article IV, l'article VIII des Statuts prévoit d'autres obligations monétaires. Précisons toutefois que ces dernières sont assorties d'un régime d'exceptions bénéficiant à des États se trouvant dans une situation exceptionnelle, c'est-à-dire qui ne peuvent être en mesure de réaliser les objectifs énoncés que de manière progressive.

Les obligations fondamentales prévues à l'article VIII des Statuts comprennent l'exigence de la convertibilité monétaire, l'élimination progressive des restrictions de change, et le respect mutuel des règlementations nationales des changes conformes aux Statuts du FMI.

S'agissant de l'obligation d*'éliminer les restrictions de change*, il est important de préciser que l'un des objectifs poursuivis par le FMI est « *l'élimination des restrictions de change qui entravent le développement du commerce international*[146] ». Cette obligation d'élimination progressive des restrictions de change s'applique à tous les membres. Ainsi, les pays à monnaie convertible [Article VIII] ne peuvent maintenir ou introduire des restrictions sur les paiements courants sans l'accord du FMI. Les paiements courants sont définis à l'article XXX. Mais cette définition n'est pas complète selon la doctrine. De manière claire et précise, l'on peut définir les paiements courants comme des paiements liés à la circulation des marchandises, des services ou des personnes effectués conformément aux usages commerciaux internationalement établis. A titre illustratif, la restriction de change peut prendre la forme d'une interdiction ou la limitation d'une devise étrangère sur le territoire national. Nous verrons plus tard qu'une dérogation à cette obligation de non restriction est toutefois accordée à des pays se trouvant dans une situation particulière en vertu de l'article XIV.

Prévue à l'article VIII section 2b des Statuts du FMI, l'obligation de respect mutuel des règlementations nationales des changes conformes aux Statuts du FMI est sans doute celle qui a fait l'objet de commentaires doctrinaux les plus abondants[147]. Cette disposition offre une protection et une reconnaissance pourvu que celles-ci soient conformes aux Statuts. Il découle de son esprit deux principales implications. D'une part, si le tribunal compétent se trouve en présence de restrictions sur les paiements courants, il devra déterminer si celles-ci sont conformes aux Statuts ; au besoin, en consultant le FMI. D'autre part, si les restrictions

144 Cela pourrait ralentir le taux de croissance du fait de la hausse de l'endettement et la limitation des choix de politique.

145 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.9.

146 Article 1(iv) des Statuts du FMI.

147 Voir par exemple, Joseph Gold, *The Fund Agreement in the Courts [Texte Imprimé]. Volume III. Further Studies in Jurisprudence Involving the Articles of Agreement of the International Monetary Fund* (Washington: International Monetary Fund, 1986).

portent sur les mouvements de capitaux, le tribunal doit leur reconnaître un plein effet car elles sont présumées conformes aux Statuts.

En ce qui concerne l'obligation de convertibilité monétaire, les Statuts du FMI imposent aux pays membres de posséder une monnaie convertible et de s'abstenir d'imposer des restrictions [et non des contrôles] sur les paiements et transferts effectués à l'occasion d'opérations internationales courantes[148]. Cette obligation ne s'applique cependant pas aux paiements en capitaux qui ont été exclus du dispositif des Statuts du FMI. Cette convertibilité doit être interne et externe c'est-à-dire qu'elle s'applique aux résidents et aux non-résidents. Il est de ce fait interdit toute pratique monétaire discriminatoire. L'on entend par monnaie convertible, une monnaie librement utilisable pour effectuer les paiements et transferts inhérents au règlement des transactions internationales courantes.

En définitive, l'on peut affirmer qu'un pays membre du FMI est censé avoir une monnaie convertible s'il a accepté les obligations générales énumérées à l'article VIII. Cela implique trois principales obligations d'interdictions que sont l'interdiction de toute restriction sur les paiements courants, de tout arrangement monétaire discriminatoire ; et toute pratique des taux de change multiple. Ces différentes obligations sont toutefois assorties d'un régime d'exceptions.

Le régime commun de convertibilité monétaire [Article VIII] a été conçu comme un objectif que les membres doivent atteindre progressivement. Dans cette perspective, a été aménagée la possibilité d'une *période transitoire*[149] pour permettre les adaptations nécessaires. A ce régime exceptionnel, s'ajoutent également celui de la monnaie rare[150] et un certain nombre de dérogations spécifiques[151]. Précisons toutefois que les différentes dérogations

---

148 Statuts du FMI, art. VIII section 2(a).

149 L'article XIV a permis aux Etats sortant de la guerre mondiale, de maintenir ou d'introduire des restrictions sur les paiements courants ainsi que de recourir à des arrangements monétaires discriminatoires ou à des taux de change multiples. Toutefois, le reste des obligations de droit commun sont applicables à tous. Aujourd'hui, la plupart des États ne se prévalent plus de l'article XIV car seulement vingt pays sur cent quatre vingt-huit membres demeurent encore sous l'empire des dispositions transitoires. Il est néanmoins à rappeler que cela n'est pas interdit pour autant.

150 Est considérée comme *rare* toute monnaie dont les avoirs du FMI sont tellement faibles qu'il est impossible de s'en procurer normalement. Dès lors, celui-ci peut déclarer la rareté de cette devise (art. VII section 3). Lorsqu'une monnaie est déclarée rare, les membres peuvent « *imposer des restrictions temporaires à la liberté des opérations de change sur la monnaie rare* ». Mais aucune monnaie n'a jamais encore été officiellement déclarée rare par le FMI alors même qu'une telle réalité se soit déjà produite. Tel a par exemple été le cas du dollar américain au sortir de la deuxième guerre mondiale, du deutschemark ou encore du yen japonais dans les années 1960.

151 Outre ces grandes dérogations générales, les Statuts (art. VIII section 2a et 3) ont prévu la possibilité de la mise en place d'exceptions spécifiques par le FMI et les membres eux-mêmes. En effet, deux pouvoirs de dérogations souples ont été reconnus aux FMI pour faire face à des crises graves. Il s'agit en premier lieu du pouvoir de décider de la suspension temporaire de certaines de ses dispositions. Ce pouvoir n'a été utilisé qu'une seule fois en 1974 à propos de certaines transactions en DTS en vertu de l'article XX section 8a. En second lieu, il a été attribué au FMI un pouvoir de dérogation en faveur de ses membres en matière de taux de change multiple.

De leur côté, les membres peuvent recourir à des restrictions sur les paiements sur les paiements internationaux lorsque la sécurité nationale et internationale sont menacées. Les USA avaient ainsi usé de cette possibilité pour

prévues s'inscrivent d'une part dans la possibilité d'une *période transitoire* pour permettre les adaptations nécessaires ; et d'autre part dans des pouvoirs spéciaux reconnus au FMI et aux membres pour faire face aux crises.

Qu'à cela ne tienne, il est important de souligner qu'il ne s'agit là que d'un dispositif d'exception de sorte que le respect des obligations susmentionnées demeure de principe. Afin de favoriser la bonne mise en œuvre de l'ensemble de ce dispositif, le FMI a été doté d'un pouvoir de surveillance des politiques nationales. Pour ce faire, les Statuts prévoient deux principales obligations procédurales à la charge des États membres. En premier lieu, le FMI a été créé pour être un centre de consultation et de coopération[152]. En effet, l'un de ses buts est de développer la coopération monétaire entre les États. A ce titre, les membres ont l'obligation générale de collaborer avec le Fonds en vue de promouvoir la stabilité des changes[153] ». Cette obligation de collaboration est invoquée par le FMI comme une source de son autorité face à un cadre normatif insuffisant et peu clair. Comme nous le verrons plus tard, cette habilitation statutaire lui permet d'imposer aux États membres de nouvelles obligations juridiques pour remédier à des crises ponctuelles[154]. Liée à l'obligation générale de collaboration, une obligation procédurale de communication est prévue par les Statuts du FMI. L'article VIII section 5(a) des Statuts du FMI énonce l'obligation pour ses membres de communiquer à sa demande tous les « *renseignements qu'il juge nécessaires à la conduite de ses opérations* ». Cette obligation couvre l'ensemble de l'activité économique, financière et monétaire nationale. En ce sens, cette obligation procédurale de communication constitue un élément central de la mission de surveillance du FMI pour autant qu'il soit en mesure de récolter des informations crédibles et fiables.

En conclusion, l'on peut affirmer que le FMI est en premier lieu une institution monétaire à laquelle les Statuts ont expressément confié la mission de veiller au bon fonctionnement du système monétaire international à travers le contrôle de la mise en œuvre du code de bonne conduite monétaire. Toutefois, nous verrons que cette mission a priori limitée à la sphère monétaire a été extensivement interprétée pour y intégrer désormais le système financier international.

2. Une interprétation extensive du champ d'application de sa mission de surveillance

Alors que la surveillance a été statutairement prévue pour être consacrée aux politiques monétaires, son champ d'application a évolué à travers le temps pour finalement ne plus correspondre à celui prévu par les pères fondateurs au moment de la mise en place du

bloquer les avoirs officiels des iraniens en 1979 et ceux des libyens en 1986. Soulignons toutefois qu'une telle restriction na doit s'effectuer que sous le contrôle du FMI.

152 Article 1(i) de ses Statuts.

153 Article IV section iii des Statuts.

154 Joseph Gold, « The duty to collaborate with the international monetary fund and the development law », in *Law, justice and equity : essays in tribute to G. W. Keeton* (London: R. H. Code Holland and G. Schwarzenberger, 1967), pp.137-151.

système de Bretton-Woods en 1944. En effet, loin de se limiter aux seules politiques de changes, le FMI évalue les politiques économiques et monétaires nationales des membres dans le but de déterminer si ces dernières présentent un risque pour la stabilité du système monétaire international.

Cette fonction de surveillance du FMI telle qu'exercée aujourd'hui est plutôt née en 1978 c'est-à-dire lorsque l'actuel *article IV des Statuts du FMI* a été adopté. Initialement, la « *ferme surveillance* » du Fonds était plutôt simple car limitée à sauvegarder un système de taux de change fixes. Lorsque ce système s'est effondré, le Fonds a dû trouver « *new means [...] to insure against the risk that countries might run their policies in blind pursuit of their own short-term interests*[155]*, disregarding the effects this could have on global welfare*[156] ». La surveillance s'est alors orientée sur le contrôle des politiques économiques des Etats devenant par conséquent « *a central pillar of IMF activities and responsibilities in the modern era*[157] ».

A la faveur du second amendement de 1978, le FMI a ainsi changé de philosophie pour passer du domaine uniquement monétaire [stabilité des taux de change] au domaine économique [contrôle de chaque politique économique] : L'objectif poursuivi à l'article IV section 1 est désormais la stabilité de tout le système.[158]. En 1977 déjà, le Conseil d'administration avait interprété l'article IV comme nécessitant une analyse approfondie de la situation économique globale et des politiques menées par chaque État. Cette surveillance ne concernait donc plus uniquement les politiques de change de ses membres à propos desquelles il adoptait des principes spécifiques[159].

Une deuxième décision sur la surveillance bilatérale adoptée en 2007 par le Conseil d'administration précisait à son tour que la surveillance devait surtout avoir pour objet d'évaluer si les politiques des États membres assurent la stabilité interne et externe ; faisant ainsi de la *stabilité économique interne et extérieure des pays,* l'objectif fondamental de ladite surveillance. La stabilité interne s'entend de la solidité du système financier national à travers sa capacité à résister aux différents aléas systémiques tandis-que la stabilité externe s'analyse à travers la balance des paiements. La balance des paiements est en réalité d'un état statistique qui retrace sous une forme comptable l'ensemble des flux d'actifs réels, financiers et monétaires entres les résidents d'une économie et les non-résidents au cours d'une période déterminée.

---

155 FMI, « Enhancing the Effectiveness of Surveillance: Operational Responses, the Agenda Ahead, and Next Steps » (FMI, 14 mars 2003).

156 Hector R. Torres, « Reforming the International Monetary Fund – Why its Legitimacy is at Stake », *Journal of International Economic Law* 10, nº 3 (2007): p.449, https://doi.org/10.1093/jiel/jgm015.

157 James M. Bughton, « Silent Revolution The International Monetary Fund 1979–1989 » (Fonds monétaire international, 2001), http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/.

158 Sur cet aspect, voir Jean-Marc Sorel, « Sur Quelques Aspects Juridiques de La Conditionnalité Du F.M.I. et Leurs Conséquences », *European Journal of International Law* 7, nº 1 (1 janvier 1996): p.43.

159 Article IV section 3 des Statuts du FMI.

À cet égard, la décision de 2007 exige spécifiquement que la surveillance bilatérale du Fonds inclue une analyse des politiques nationales du secteur financier[160] ; faisant de ces dernières, partie intégrante des obligations de politique intérieure du membre découlant de l'article IV section 1 des statuts[161]. A partir du moment où l'évaluation de la stabilité financière relève du contrôle des obligations des États prévues à l'article IV, celle-ci ne crée aucune obligation juridique nouvelle à l'égard des membres. Elle implique tout simplement qu'aux fins de la surveillance du secteur financier, le Fonds puisse demander à discuter de toute question qui relève des obligations au titre de l'article IV[162].

Enfin, le dernier tournant de l'évolution du rôle du F.M.I est sans doute la crise de 2008 car depuis lors, une focalisation est faite sur la stabilité financière en sus de la question macro-prudentielle. Or, il ressort des récents travaux du Fonds que la stabilité des économies nationales et la stabilité mondiale en sont un préalable essentiel[163] : « *Surveillance involves the continuous monitoring of members' economic and financial policies and their impact on their own and global stability*[164] ». Dans cette perspective, la décision de surveillance intégrée [DSI-2012] du FMI fait de la « *stability* » le principe d'organisation et le principal objectif de sa surveillance et de ses consultations :

> « Stability is the organizing principle of surveillance. Article IV consultations should focus on the appropriate conduct of economic and financial policies pursued by members to promote present and prospective domestic and balance of payments stability as well as global stability. For the latter, Article IV consultation reports should discuss potential or actual spillovers from members' economic and financial policies that may significantly impact global stability[165] ».

Il ressort de cette évolution et des textes évoqués que la stabilité recherchée par la surveillance est à la fois interne [système financier national] et externe [balance des paiements]. A cet égard, force est d'observer que la décision reconnaît que les politiques intérieures des États membres peuvent contribuer à la stabilité externe. La stabilité externe constituant le principal fil conducteur de la surveillance bilatérale car expressément visée par les Statuts, le FMI examine de ce fait l'ensemble des politiques monétaires, budgétaires et fiscales et financières de chaque État étant de nature à l'influencer. L'on peut alors saisir la portée générale de la surveillance bilatérale du FMI qui s'applique non plus uniquement aux politiques de change mais désormais à l'ensemble du secteur micro et macroéconomique. Sont donc évaluées si les politiques de change favorisent la stabilité de la balance des

---

160 Paragraphe 5 de la décision.

161 Sur cet aspect, voir FMI, « Integrating Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance » (FMI, 2010), p.8.

162 L'article VIII section 5 exige que les membres, sous réserve de certaines restrictions, fournissent au Fonds des informations que le Fonds juge nécessaires pour la surveillance.

163 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.40.

164 FMI, p.6 [consulté le 26/02/2015].

165 FMI, p.7.

paiements et si les politiques économiques et financières nationales favorisent la stabilité intérieure [166]. C'est ce que précise le Fonds en ces termes :

> « The Fund's appraisal of a member's exchange rate policies […] shall be made within the framework of a comprehensive analysis of the general economic situation and economic policy strategy of the member, and shall recognize that domestic as well as external policies can contribute to timely adjustment of the balance of payments. The appraisal shall take into account the extent to which the policies of the member, including its exchange rate policies, serve the objectives of the continuing development of the orderly underlying conditions that are necessary for financial stability, the promotion of sustained sound economic growth, and reasonable levels of employment »[167].

En conclusion, l'on peut dire que le FMI exerce une surveillance extrêmement large qui découle de sa responsabilité plus étroite de superviser le système monétaire international et d'exercer une surveillance sur les politiques de taux de change des États membres en vertu de l'article IV. En effet, l'imprécision du contenu de l'obligation de *stabilité* stipulée par l'article IV section 2 a permis une interprétation extensive du FMI dont les différentes décisions de 2007 et de 2012 précisent que les consultations prévues à l'article IV des Statuts consistent pour le personnel à évaluer si les politiques de taux de change des membres préservent l'équilibre [stabilité] de la balance des paiements ; et si les politiques économiques et financières nationales promeuvent la stabilité intérieure. Il en ressort donc un rattachement de la stabilité financière aux obligations de l'article IV.

Dans sa note, le département juridique du FMI précise qu'à partir du moment où elle relève du contrôle du respect des obligations de l'article IV, l'évaluation de la stabilité financière ne crée aucune obligation juridique nouvelle pour les membres. Ce contrôle implique donc tout simplement qu'aux fins de la surveillance bilatérale, le Fonds puisse « demander » à discuter de toute question qui relève des obligations au titre de l'article IV ; mais lorsqu'un tel lien ne sera pas évident, une telle demande devra être motivée[168]. Dans le même temps, les décisions de 2007 et de 2012 sur la surveillance reconnaissent que la stabilité systémique est plus efficace lorsque chaque membre adopte des politiques qui favorisent sa propre « stabilité externe ». Grâce à ces deux décisions majeures, la surveillance ne porte plus simplement sur les politiques de *changes* mais surtout désormais aussi sur la *stabilité financière.* En effet, la décision de 2007 exige spécifiquement que la surveillance bilatérale du Fonds inclue une analyse des membres des « *politiques du secteur financier […] leurs aspects macroéconomiques et les aspects structurels macroéconomique pertinentes*[169] ».

Une telle exigence comporte deux implications majeures sur le plan juridique. D'abord, l'on peut observer là un rattachement du secteur financier à la sphère d'application de

---

166 FMI, « Décision de surveillance intégrée », 17 juillet 2012, disponible sur www.imf.org. [consulté le 02 février 2017].

167 FMI.

168 L'article VIII section 5 exige que les membres, sous réserve de certaines restrictions, fournissent au Fonds des informations que le Fonds juge nécessaires pour la surveillance.

169 FMI, « Décision sur la surveillance bilatérale » (2007) paragraphe 5.

l'article IV. En effet, il est clairement ici reconnu que les politiques d'un membre concernant le secteur financier sont au cœur de la stabilité intérieure et entrent donc dans le cadre des obligations de politique intérieure du membre en vertu de l'article IV section 1. Ce rattachement à l'article IV a une seconde implication sur le pan juridique à savoir : la possibilité d'une évaluation obligatoire**.** A ce propos, le FMI a eu l'occasion de préciser qu'il est légalement possible pour le Fonds de rendre l'évaluation de la stabilité financière obligatoire dans le cadre de la surveillance bilatérale sous Article IV[170]. Cette contrainte trouve son fondement dans la force obligatoire de la surveillance à l'égard du FMI et ses membres en vertu de la même disposition qui exige par ailleurs que les États doivent communiquer toutes les informations utiles à l'exercice de sa surveillance[171] pour autant que les politiques concernées aient un impact sur la stabilité externe.

B. La contribution de la Banque mondiale à la surveillance

Contrairement au FMI, la Banque Mondiale n'est pas en soi une autorité de surveillance. Il s'agit plutôt d'une instance de développement (1.) dont les activités opérationnelles l'emmènent à jouer un rôle majeur dans la surveillance monétaire et financière internationale (2.).

1. Une instance internationale de promotion du développement

L'on présente généralement la Banque mondiale comme une branche de prêt et de développement du système de Bretton-Woods. Composée de 189 États dont l'adhésion est conditionnée par une adhésion préalable au FMI, la Banque mondiale qui a pour objectifs principaux l'élimination de l'extrême pauvreté et à la promotion d'une prospérité partagée dans le monde[172], désigne en réalité un ensemble constitué de cinq institutions internationales que sont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement [BIRD] créée à la Conférence de Bretton-Woods de 1944 ; la Société financière internationale [SFI] créée en 1955 ; l'Association internationale pour le développement [IDA] créée en 1960, le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements [CIRDI] créé en 1965 ; et l'Agence nationale de garantie des investissements [AMGI] créée en 1985.

Bien que pourvues d'une personnalité juridique et d'un capital qui leur sont propres, ces institutions ont des organes communs. Toutefois en raison de leurs missions respectives, devra être exclue du champ de notre étude, l'activité de trois de ces institutions à savoir le CIRDI dont la mission a trait au règlement des différends liés aux investissements, la SFI dont le rôle est de financer les personnes privées et l'AMGI qui joue le rôle d'*Assureur* pour les investissements directs étrangers dans les pays en développement contre les risques non commerciaux comme l'expropriation, les guerres, ou les troubles sociaux. Notre étude

---

170 FMI, « Integrating Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance », p.7.

171 Article IV section 3a et b.

172 Statuts de la BIRD, art. 1.

concernant le rôle de la Banque mondiale dans la surveillance se limitera donc à la BIRD et l'IDA.

Créée à l'origine pour aider à la reconstruction des pays dévastés par la Seconde guerre mondiale, le principal objectif de la BIRD est d'aider au développement de ses pays membres à travers la promotion de l'investissement privé. A cet effet, elle se définit elle-même comme la Banque de développement la plus importante dans le monde[173]. Cette mission de développement de la BIRD passe principalement par une activité d'assistance financière qui peut prendre deux formes : les *prêts* et les *offres de garantie* à des investissements nationaux[174].

La BIRD octroie aux États des prêts à long terme [entre quinze et vingt ans] afin de financer des projets spécifiques. Bien qu'ayant été créée pour financer la reconstruction des Etats européens sortant de la deuxième guerre mondiale, elle n'a financé au total que quatre Etats européens pour se focaliser sur les pays en développement au rang desquels le premier bénéficiaire a été le Chili en 1948. Elle finance aussi depuis 1990 les pays en transition vers l'économie de marché. Ainsi, les prêts de la Banque mondiale bénéficient à tous les pays en développement ou en transition vers l'économie de marché. Pour un montant total d'environ 98 milliards de dollars au titre de 205 opérations, les principales régions bénéficiaires de l'aide de la BIRD ont été en 2017 : l'Afrique, l'Europe et l'Asie centrale ainsi que l'Asie de l'est et du pacifique[175].

L'IDA a été créée en 1960 pour fournir aux pays les moins avancés, des prêts à long terme [trente-cinq à quarante ans] à un taux nul afin de leur permettre d'éviter d'avoir recours aux prêts moins favorables de la BIRD. L'IDA compte actuellement cent soixante-douze membres. Avec un capital constitué par les souscriptions des États membres, l'IDA ne se finance qu'avec des fonds publics sans s'adresser aux marchés financiers internationaux. Elle reçoit par ailleurs une subvention annuelle de la BIRD mais lui reverse en retour une contribution supérieure chaque année issue des bénéfices de son activité. Les prêts de l'IDA sont accordés sans taux d'intérêt. Toutefois, une commission de 0,75% est prélevée pour couvrir les frais administratifs qu'engendrent l'aide accordée.

L'IDA octroie des crédits de développement dont la durée varie entre trente et quarante ans. Pendant dix ans, le pays bénéficiaire n'a rien à rembourser. Pour bénéficier d'un crédit de l'IDA, trois critères doivent être remplis : à l'exception de certains petits États insulaires, l'existence d'un revenu national par habitant [mis à jour chaque année] doit être inférieur à 1945 dollars par an ; une insolvabilité empêchant d'emprunter sur les marchés internationaux ; et enfin l'application des bons principes de gestion économique.

Outre cette assistance classique, l'IDA peut également fournir plusieurs autres types d'aides sous forme de dons ; de crédits de soutien à la réduction de la pauvreté ; ou encore

173 Statuts du FMI, art. 1.

174 Statuts de la BIRD, art. III.

175 Banque mondiale, « Rapport annuel » (Washington, D.C., 2017), p.79.

comme la BIRD, de garanties pour permettre aux États d'obtenir des taux avantageux sur les marchés internationaux.

Actuellement, quatre-vingt-deux pays remplissent les critères requis pour bénéficier de l'aide de l'IDA. En 2017, les principaux bénéficiaires de son assistance ont été certains pays asiatiques et africains au premier rang desquels l'on retrouve le Nigéria et le Vietnam qui ont obtenu chacun des engagements de l'IDA s'élevant à plus d'1,5 milliards de dollars[176].

Il convient de préciser que la Banque mondiale[177] n'intervient jamais seule dans le financement d'un projet. La Banque mondiale intervient plutôt habituellement dans le cadre de projets cofinancés par l'État demandeur et d'autres bailleurs. En 2017, les principaux secteurs financés ont été les secteurs de la justice, l'administration publique, les transports, l'énergie et les mines, la santé, ainsi que les services sociaux. Parmi les bénéficiaires des prêts consentis par la Banque mondiale, les pays les moins nantis ont tendance à privilégier l'IDA dont les taux d'intérêt sont plus avantageux.

Le prêt étant généralement échelonné, une tranche ne peut être versée que si l'État prouve le bon avancement du projet afin d'éviter que la somme allouée ne soit détournée à d'autres fins. Pour ce faire, des observateurs sont régulièrement envoyés pour s'assurer de la bonne réalisation des travaux et de la mise en œuvre de la conditionnalité [mesures économiques[178] que l'État s'est engagé à adopter]. Intervient donc dans ce cadre strictement opérationnel, une activité de surveillance qui revêt un intérêt dans le cadre de notre étude.

A côté de cette fonction d'assistance financière, la Banque mondiale joue également un rôle très important dans l'étude des problèmes liés au développement à travers la publication de nombreux rapports et études chaque année qui peuvent être très critiques sur les politiques menées par les États ou même d'autres institutions comme le FMI. Ainsi donc, bien que n'étant a priori qu'une institution de développement destinée au financement de projets, la Banque mondiale exerce également une activité de surveillance.

2. L'exercice d'une surveillance évolutive

Dans le cadre de ses activités opérationnelles, la Banque mondiale est amenée à exercer une activité de surveillance sur les politiques des États bénéficiaires notamment pour s'assurer que les projets pour lesquels il octroie son assistance soient effectivement réalisés.

La question qui se pose est de savoir pourquoi la Banque mondiale a été intégrée à cette étude. En effet, bien qu'exerçant également une activité de surveillance, son mandat statutaire a principalement trait au développement. Toutefois cet objectif relativement étroit énoncé par ses Statuts, a été au fil des années interprété de manière extensive pour couvrir l'ensemble des questions liées au développement et la réduction de la pauvreté. Ainsi, l'on a pu observer des incursions de l'intervention de la BM dans l'ajustement structurel et sectoriel des

176 Ibid.

177 Cette remarque vaut aussi bien pour la BIRD que l'IDA.

178 Environ un quart de projets font l'objet d'une analyse rétrospective.

économies nationales (a) pour finalement considérer aujourd'hui sa compétence comme élargie au secteur financier (b).

a. Des incursions ponctuelles de son intervention dans l'ajustement structurel et sectoriel

Dans le cadre de sa mission de développement, la Banque mondiale a pour coutume d'octroyer des prêts destinés à financer des projets spécifiques. Orientée au départ vers l'infrastructure lourde [à l'exemple du barrage d'Inga en RDC ou la route transamazonienne], la politique d'assistance financière de la Banque mondiale privilégie désormais les infrastructures agricoles et les équipements sociaux [éducation, santé, etc.] afin de réduire la pauvreté dans certaines régions des pays bénéficiaires. La raison en est que les infrastructures lourdes financées ont le plus souvent été des *éléphants blancs* favorisant l'enrichissement des politiciens corrompus et la paupérisation des populations contraintes de supporter le remboursement des prêts consentis.

Ceci étant, l'on a observé à partir des années 80 une intervention de la Banque mondiale dans des secteurs qui dépassent la seule limite des projets spécifiques à travers des prêts d'ajustement structurel et sectoriel. Ainsi par exemple, des États comme les Philippines ou le Mexique ont bénéficié de certains prêts destinés non seulement à améliorer leur balance des paiements mais aussi à mettre en œuvre des réformes destinées à favoriser la croissance afin notamment d'alléger le service de la dette[179]. L'on peut clairement noter là une ingérence de la Banque mondiale dans la sphère de compétence réservée uniquement au FMI [déficit de la balance des paiements]. Mais l'on peut aussi formuler la même critique à l'égard du Fonds. Alors que sa fonction d'assistance financière était à l'origine destinée à soulager les pays dont les problèmes de balance des paiements étaient purement conjoncturels, le FMI apporte désormais également son concours même lorsque le déficit de la balance des paiements est dû à des problèmes d'ordre structurel.

Au-delà, la BIRD accorde également depuis quelques années maintenant des prêts visant à renforcer la bonne gouvernance et la primauté du droit [lutte contre la corruption, aide à la décentralisation] ainsi que des prêts d'ajustement sectoriel pour aider à l'assainissement de certains secteurs de l'économie. C'est ainsi par exemple qu'a été octroyée en 2017, une aide financière au Burkina-Faso destinée à permettre le recensement général des contribuables[180].

Cette intervention dans le secteur macroéconomique des finances publiques nous permet ici de toucher du doigt une matière qui nous intéresse particulièrement car même en dehors du seul cadre opérationnel de son activité d'assistance financière, la Banque mondiale s'intéresse de très près à la sphère financière.

---

179 En ce sens, lire, Michel Camdessus, « La crise financière mexicaine, ses origines, la réponse du FMI et les enseignements à en tirer », *Revue d'économie financière* 33, n° 2 (1995): p.35-45; Véronique Kessler, « La dette du Tiers Monde : 1970-1990 », *Revue d'économie financière* 14, n° 2 (1990): p.157-199; Eric Toussaint, « La crise de la dette mexicaine et la Banque mondiale », mai 2006, www.cadtm.org.

180 Banque mondiale, « Communiqué de presse - Gouvernance économique et participation citoyenne : la Banque mondiale soutient les efforts du Burkina Faso », février 2016, disponible sur www.worldbank.org, [consulté le 8 novembre 2018].

b. L'élargissement de la compétence de la Banque mondiale à la sphère financière

Comme nous l'avons démontré en amont, la Banque mondiale est avant tout une institution de développement qui effectue principalement des activités opérationnelles ayant pour objectif le développement économique. Toutefois, elle a pris conscience du fait que la constitution de systèmes financiers stables est un des principaux facteurs de croissance et du développement économiques. Suivant cette logique, elle considère que la stabilité financière est importante dans la réalisation de sa mission qu'est la recherche de la réduction de la pauvreté et la promotion d'une prospérité partagée[181].

Par ailleurs, l'exploitation des marchés financiers permet de trouver des ressources de financement supplémentaires qui peuvent permettre de financer des objectifs de développement mondiaux ; en effet, la stabilité financière génère des emplois et améliore la productivité. Un système financier solide aide efficacement les pouvoirs publics à lever les fonds nécessaires aux investisseurs. De plus, l'accès facile aux services financiers permet aux habitants d'un pays d'améliorer leur niveau de vie et d'élargir leurs perspectives[182].

Fort de ces postulats désormais ancrés dans l'entendement collectif, la BM promeut la stabilité financière en aidant les pays en développement et la Communauté internationale à faire face aux « *problèmes les plus urgents que pose le secteur financier*[183]. Au niveau international, celle-ci collabore à la mise en œuvre des programmes d'action portés par les principales instances internationales comme le G20, le CSF et d'autres instances comme l'ONU en contribuant à l'élaboration des normes internationales et en aidant les pays à s'y conformer. Ainsi, la Banque mondiale élabore des normes internationales dans des domaines liés à son mandat de promotion du développement du secteur financier. Peuvent dans ce sens être citées les normes relatives à l'insolvabilité et les droits des créanciers, l'infrastructure financière [par exemple, services de transferts internationaux, systèmes d'information sur le crédit] et la gestion de la dette publique.

Elle a également contribué à l'élaboration de normes de surveillance concernant la lutte contre le blanchiment de et le financement du terrorisme, les systèmes de paiement et de règlement, la comptabilité et l'audit, et les normes de gouvernance d'entreprise.

Au niveau national, son activité consiste à accompagner les pays dans la mise en œuvre de stratégies visant à favoriser un développement durable du secteur financier. Dans cette perspective, la Banque mondiale collabore avec les États à la constitution des marchés financiers, la promotion du secteur financier et l'amélioration de l'accès aux services financiers à travers une assistance technique consistant à évaluer la conformité des systèmes juridiques nationaux à l'aune des normes financières internationales jugées fondamentales : c'est le Programme d'évaluation du secteur financier (PESF). En effet, comme nous l'étudierons dans les prochains développements, cette intervention de la Banque mondiale en matière financière ne s'effectue pas uniquement dans le cadre de sa mission d'assistance

181 Banque mondiale, « Secteur financier », www.banquemondiale.org, 17 mai 2016.

182 Banque mondiale.

183 Banque mondiale.

financière. Depuis quelques années, elle exerce également une activité normative à travers la mise en place d'instruments de surveillance thématique comme le PESF, le Rapport sur l'observation des normes et codes (RONC) ou la publication périodique d'autres études sur le secteur financier.

Il ressort de ce qui précède que les institutions de la Banque mondiale contribuent à la réalisation de l'objectif de développement durable énoncé par les Statuts à travers leurs activités de financement d'une part et en soutenant le développement des marchés financiers nationaux d'autre part. Ainsi donc, l'évolution de l'économie internationale a conduit la Banque mondiale à élargir sa son domaine d'intervention à la matière financière. Conformément à sa mission, le mandat de la BM en matière de stabilité financière se focalise sur le développement soutenu du secteur financier [établissements financiers et marchés financiers] et sur l'atténuation des crises financières[184].

***

Ainsi, bien que n'ayant à l'origine qu'une compétence limitée, les deux institutions de Bretton-Woods exercent désormais une surveillance générale des politiques étatiques. En effet, les différentes crises financières ont bien fait prendre conscience des liens entre les *politiques financières nationales* et la *stabilité de l'ensemble du système*. Il est inutile de rappeler que la principale raison de leur déclenchement a été les faiblesses du secteur financier [et leurs transmissions systémiques]. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'on a insisté sur l'établissement des *meilleures pratiques internationales* au sortir de la crise[185]. Face au vide juridique créé par l'inexistence d'une « *organisation proprement financière* », c'est tout naturellement que les institutions de Bretton-Woods et notamment le FMI ont dû s'orienter « vers un nouveau rôle de prévention et de résolution des crises financières[186] ». Ainsi, pour remédier à cette faiblesse des Statuts sur les mouvements de capitaux, il a été élaboré en 1999 un *Programme d'évaluation du système financier et le programme d'évaluation du secteur financier* [PESF] en 1999 effectué conjointement. La surveillance du système financier a par ailleurs été intégrée à la mission générale de surveillance au titre de l'article IV.

L'on peut donc affirmer qu'au-delà de leurs missions traditionnelles, le FMI et la Banque mondiale se sont progressivement investies dans un nouveau rôle qu'est la surveillance de la stabilité du système financier international.

§ 2. LES DEUX FORMES DE SURVEILLANCE EXERCÉES

Les textes et les pratiques des institutions de Bretton-Woods nous permettent de considérer que dans le cadre de leurs missions respectives, ces dernières exercent plusieurs mécanismes de surveillance qui peuvent être classés suivant deux catégories. La première

184 Banque mondiale.

185 Sur cet aspect, lire Sean Hagan, « Enhancing the IMF's Regulatory Authority », *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): p.955-968, https://doi.org/10.1093/jiel/jgq044.

186 Michel Aglietta et Sandra Moatti, *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*, CPR (Paris: Economica, 2000), p.2.

s'exerce à l'égard de chaque État membre : c'est la surveillance bilatérale (A.) tandis-que la seconde concerne le système monétaire et financier international dans son ensemble (B.).

A. La surveillance bilatérale

Conformément à l'article IV section 3a et b des Statuts du FMI, l'on peut définir la *surveillance bilatérale* comme l'examen effectué par une instance sur les politiques de chaque pays membre. Comme l'indique son intitulé, la surveillance bilatérale consiste donc en un dialogue coopératif entre chaque État et le FMI. Cette coopération met aux prises deux parties que sont l'instance de surveillance et l'État concerné.

Les cadres juridiques respectifs des différents mécanismes de surveillance relevant de la surveillance bilatérale nous permet de distinguer les consultations annuelles du FMI au titre du code de bonne conduite monétaire (1.) des autres mécanismes de surveillance bilatérale (2.).

1. Les consultations annuelles du FMI

Afin d'assurer le bon fonctionnement du système monétaire international, le FMI est pourvu d'une mission de surveillance bilatérale régie par les Statuts du FMI. Consistant dans l'examen régulier des politiques économiques de ses 189 États membres, la mise en œuvre de cette surveillance porte sur un cadre normatif évolutif énoncé par les Statuts à travers les articles IV, VIII et XIV qui forment un corpus d'obligations et exceptions communément nommé code de bonne conduite monétaire dont le respect est évalué par le biais de consultations.

Rappelons que l'article IV section 1 fixe des obligations générales de fond et de procédure. L'obligation générale consiste pour chaque membre à s'engager à collaborer avec le Fonds et d'autres membres pour assurer des régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change tandis-que, les obligations procédurales consistent pour les membres de se consulter avec le Fonds, et de fournir certaines informations jugées nécessaires par le Fonds pour la réalisation de son mandat de surveillance bilatérale.

A côté des obligations prévues par l'article IV, l'article VIII des Statuts du FMI énonce également une série d'obligations de fond dont le respect est évalué dans le cadre de consultations dont le régime procédural est similaire à celui régissant les consultations au titre de l'article IV. Les obligations fondamentales prévues à l'article VIII des Statuts [assorties d'un régime précis d'exceptions] comprennent l'exigence de la convertibilité monétaire, l'élimination progressive des restrictions de change, et le respect mutuel des règlementations nationales des changes conformes aux Statuts du FMI.

Afin d'assurer le respect de ces différentes obligations, le FMI effectue des consultations chaque année lui permettant d'évaluer les politiques des États membres. Pour ce faire, une mission d'experts est envoyée auprès des autorités nationales concernées pour échanger et

procéder à un examen global de la politique économique. Régies par un corpus décisionnel[187], ces consultations [collecte d'informations et examen] feront l'objet d'un rapport de la mission lequel sera ensuite discuté au sein du conseil d'administration du Fonds en présence des représentants des gouvernements concernés, et aboutira à l'émission de recommandations. Les consultations réalisées au titre de ces différentes dispositions obéissent au même régime procédural à ceci près que celles tenues au titre des articles VIII et XIV n'aboutissent pas à une décision du Conseil d'Administration puisque les pays concernés sont censés ne pas maintenir les restrictions prohibées, ces dernières n'étant que temporaires. Par ailleurs, le rapport issu des consultations au titre de l'article VIII et XIV demeure confidentiel tandis-que celui produit dans le cadre des consultations au titre de l'article IV peut être publié si l'État y consent. Il convient enfin de préciser que les pays qui possèdent une monnaie convertible n'ont pas à entrer dans ces consultations.

Nonobstant ces différences d'ordre procédural, il est important d'insister sur le champ d'application général de ces deux consultations. En effet, bien que l'obligation de taux de change fixe ait été abrogée, l'article IV section 2 accorde toujours une primauté à la stabilité des taux de change. Les « *consultations* » du Fonds au titre de l'article IV porteront par conséquent sur le fait de savoir si les politiques nationales entravent la *stabilité*[188]. Dans le cas précis de l'évaluation de cette stabilité macroéconomique recherchée, un accent particulier sera mis sur la stabilité financière. De la même manière, l'objet des consultations au titre des articles VIII et XIV est très étendu : il comprend aussi bien un échange de vues sur les développements monétaires et financiers du pays en cause que l'apport technique éventuel que le Fonds pourrait fournir pour résoudre ses problèmes.

2. Les autres mécanismes de surveillance bilatérale

Outre les consultations annuelles qui viennent d'être étudiées, il existe plusieurs autres mécanismes de surveillance bilatérale. Ces autres mécanismes de surveillance bilatérale sont de deux ordres : une surveillance mise en œuvre dans un cadre opérationnel, et des mécanismes de surveillance thématiques. Il convient en effet de rappeler que les institutions de Bretton-Woods sont dotées d'une mission d'assistance financière. Dans le cadre de cette fonction opérationnelle, sera évaluée de manière périodique la mise en œuvre d'une conditionnalité consensuellement prédéfinie. Afin que les ressources mobilisées ne soient pas utilisées à d'autres fins, le FMI et la BM seront ainsi amenées à exercer une surveillance de la bonne exécution des politiques qui ont motivé à la mise en œuvre de ladite assistance. Dans ce contexte, l'on observera un accroissement des pouvoirs de surveillance. Cette surveillance renforcée des politiques nationales fera cependant l'objet d'une autre section dans de notre étude qui sera consacrée à l'analyse de la force contraignante de la surveillance. La présente section sera ainsi consacrée à d'autres mécanismes de surveillance qui comme

187 Les consultations au titre de l'article IV sont régies par la décision n°14747-(10/96) du 28 septembre 2010 (dernièrement mise à jour le 17 février 2016) du Conseil d'administration du FMI tandis-que les consultations au titre de l'article VIII sont régies par la décision n°1034-(560/27) du Conseil d'administration du FMI.

188 Sur cette question, voir Hagan, « Enhancing the IMF's Regulatory Authority », p.960.

les consultations au titre de l'article IV des Statuts du FMI, ne s'exercent pas dans un cadre opérationnel, mais plutôt dans le cadre normatif. Ces mécanismes présentent en effet la particularité d'être des évaluations thématiques portant sur le domaine financier. Initiées de manière conjointe par les deux institutions de Bretton-Woods, ces deux études thématiques le plus souvent liées sont le Programme d'évaluation du secteur financier [PESF] et le Rapport sur l'observation des normes et codes [RONCs].

a. Le RONC

Conscient de l'importance d'exercer un contrôle sur la mise en œuvre de la règlementation financière internationale, les institutions de Bretton-Woods ont mis en place l'*Initiative « normes et codes »* qui s'emploie à favoriser l'effectivité des standards dans des secteurs financiers retenus par les conseils d'administration respectifs du FMI et la Banque mondiale[189]. Par cette initiative, les deux institutions encouragent les membres à adopter et mettre en œuvre les normes en évaluant leur observation. Ladite évaluation est ensuite publiée par le biais d'un rapport dénommé Rapport sur l'observation des normes et codes [RONC]. Publié uniquement avec le consentement du pays évalué, le RONC est structuré comme suit : la description des pratiques du membres, l'évaluation par rapport aux standards, et les recommandations préconisées.

A ce jour, les deux institutions de Bretton-Woods ont approuvé une liste de douze domaines qui se répartissent en trois catégories. La première concerne la transparence des politiques ; l'on y retrouve les standards relatifs à la diffusion des données, la transparence des politiques budgétaires et la transparence des politiques monétaires et financières. La deuxième catégorie qui concerne la règlementation et la surveillance du secteur financier, comprend les standards relatifs à la supervision bancaire et celle des valeurs mobilières et celle du secteur des assurances. Enfin, sont sélectionnés des standards relatifs à l'infrastructure institutionnelle et de marché qui traite des questions liées à la résolution de crise et d'assurance-dépôt, l'insolvabilité et des droits des créanciers, la gouvernance d'entreprise, la comptabilité et l'audit, l'infrastructure de marchés, et l'intégrité du marché.

L'évaluation du respect de ces standards est volontaire. Elle se fait à la demande du membre. En ce sens, une telle activité relève à proprement parler de l'assistance technique et non de la fonction de surveillance. Toutefois, les RONCs sont le plus souvent intégrés aux évaluations du PESF qui ont tendance à être utilisées comme un instrument de surveillance internationale.

b. Le PESF

Ainsi que nous l'avons vu, les consultations au titre de l'article IV Statuts du FMI s'intéressent également aux politiques touchant au secteur financier pour autant que ces dernières concourent à la stabilité externe. Toutefois leur couverture des questions du secteur

189 FMI, « Fiche technique : Normes et codes : le rôle du FMI », 12 septembre 2015, www.imf.org; Banque mondiale, « Reports on the observance of standards and codes », s. d., www.worldbank.org, [consultés le 21 octobre 2018].

financier n'est pas aussi exhaustive que ne pourrait l'être un exercice de surveillance thématique consacré aux politiques financières. Par ailleurs, l'article VIII section 5(b) précise que les « *États membres ne sont pas tenus de donner des précisions les amenant à divulguer les affaires de particuliers ou de sociétés* ».

C'est pour contourner ces différentes limites statutaires qu'en réponse à la crise financière asiatique de la fin des années 1990, le FMI a élaboré en collaboration avec la Banque mondiale, un instrument distinct des consultations annuelles au titre du code de bonne conduite monétaire : le Programme d'évaluation su secteur financier [PESF].

Créé en 1999, le PESF est un mécanisme conjoint de la Banque mondiale et du FMI qui sert à déceler les éventuels facteurs de vulnérabilité du secteur financier de façon à pouvoir alerter les pays et les aider à concevoir les formules d'assistance qui s'imposent. Ainsi, conformément à leurs objectifs statutaires respectifs, l'intervention de la Banque mondiale dans la mise en œuvre du PESF consistera à favoriser le développement et le renforcement du secteur financier tandis-que le FMI se focalisera sur les risques liés à la stabilité du système financier. Toutefois, contrairement aux consultations au titre des articles IV, le PESF est un instrument d'assistance volontaire qui tend cependant à être progressivement inclus dans le système de surveillance.

La structure du PESF : une triple évaluation. Ayant pour objectif de déceler les faiblesses du secteur financier de façon à prévenir les risques de crise, le PESF comporte trois volets principaux que sont : l'évaluation de la stabilité du système financier et l'impact actuel ou potentiel des facteurs macroéconomiques sur l'ensemble des résultats du système financier ; l'évaluation de la réforme et des besoins de développement du secteur financier ; et l'évaluation du degré d'observation des normes relatives du secteur financier. Dans le cadre de la dernière évaluation, le PESF peut recourir notamment au RONC bien que ce recours ne soit pas systématique.

Ces trois différentes évaluations qui structurent le PESF aboutissent en définitive à l'identification des mesures permettant de renforcer le système financier ainsi que les éventuels plans pour faire face aux imprévus tout en préparant l'évaluation détaillée des répercussions monétaires et budgétaires de telles mesures. Afin de permettre la compréhension de cette triple évaluation, une note explicative du FMI donne l'exemple typique de la hausse démesurée des prix de l'immobilier [la bulle immobilière] dans un pays[190]. En effet, une bulle immobilière peut être très nocive pour les banques et autres créanciers lorsqu'une grande part des prêts sont des prêts hypothécaires. Dans un tel cas, l'équipe d'experts chargés de PESF cherchera dans un premier temps à déterminer si l'on est bien en présence d'une bulle immobilière, s'attèlera ensuite à en identifier les causes et enfin les remèdes qui devraient être préconisés. Partant, l'équipe cherchera à savoir si les établissements financiers ont bien évalué la situation et la perspective avant de prendre leurs

190 Paul Hillbers, « Le programme du FMI et de la Banque mondiale relatif à l'évaluation du secteur financier », 2001, www.imf.org.

décisions de prêt et s'ils sont capables de résister à d'éventuels chocs liés aux aléas inhérents à leurs prêts : par exemple, possèdent-ils un niveau de fonds propres adéquat.

L'équipe évalue également si les régulateurs nationaux suivent de manière convenable l'évolution des risques y compris en sensibilisant les institutions de prêt. Ces deux évaluations ainsi explicitées correspondent à l'évaluation de la stabilité du secteur financier ainsi qu'à celle de son développement qui sont les deux premières composantes du PESF. En effet, excepté les résultats économiques, il peut également être important d'examiner les politiques des autorités nationales liées au développement du système financier. Par exemple, dans un PED, une attention particulière est portée aux différentes perspectives de mise en valeur d'un marché des valeurs et de l'épargne contractuelle [y compris l'assurance et fonds de retraite, etc.] est requise. Une telle attention contribuerait à la santé de l'ensemble du système financier et par conséquent à la croissance économique.

La santé du système financier dépend de l'existence d'un cadre juridique adéquat [cadre règlementaire et institutionnel]. Ainsi donc, dans le cas typique de la bulle immobilière que nous avons décidé de prendre en exemple, le PESF évalue également l'état et la performance du cadre juridique de la régulation nationale. Pour ce faire, l'équipe évalue systématiquement l'observation des principes fondamentaux de Bâle en matière de contrôle bancaire, des meilleures pratiques en matière de transparence des politiques monétaire et budgétaire et le cas échéant de normes applicables au marché boursier, à l'assurance et aux systèmes de paiement ainsi que d'autres questions juridiques susceptibles d'avoir une incidence sur le secteur financier.

Fondées sur les normes internationales, les meilleures pratiques et l'expertise du personnel, ces différentes composantes du PESF impliquent une évaluation qui s'étend sur plusieurs domaines différents. Le champ d'application matériel du PESF est très étendu et nous permet ici encore de vérifier le caractère général de la surveillance exercée par les institutions de Bretton-Woods. Enfin, lorsque des lacunes sont décelées dans ces différents domaines, l'équipe émet des recommandations. Cela étant, le PESF relève-t-il vraiment de la surveillance ?

Un instrument d'assistance technique servant à la surveillance. Le PESF a été conçu pour être un instrument d'assistance technique et non comme un programme de surveillance. L'assistance technique est une activité qui a pour objectif principal d'aider les pays membres à appliquer des réformes spécifiquement conçues pour développer et renforcer un secteur donné. En ce sens, le PESF permet la mise en place des cadres juridiques nationaux et la formulation de conseils sur des stratégies d'amélioration du système financier national. Il incite au développement des marchés des changes et des capitaux, à une conception de systèmes de paiements et de garantie des dépôts ainsi qu'à l'élaboration des cadres réglementaires et institutionnels de contrôle régissant les activités des institutions financières afin de mettre en place des stratégies de gestion et de résolution des crises.

De manière générale, l'expérience démontre que le PESF est un outil très important dans la mesure où il permet de réduire la survenance des crises en examinant de manière

approfondie et en identifiant les failles du secteur financier tout en suggérant aux bénéficiaires des mesures efficaces. Cette observation suffit à démontrer que sa seule mise en œuvre n'est pas une fin en soi. Le but recherché aujourd'hui par les deux institutions est que ses résultats soient intégrés à leurs divers travaux respectifs de surveillance. De ce point de vue, le PESF [tel que conçu à son origine] comporte deux limites majeures. La première limite est liée au fait qu'il relève de la fonction d'assistance technique. A ce titre, en ce qui concerne le FMI par exemple, il ne relève pas de l'article IV mais il relève en vérité de l'article V section 2(b) des Statuts et repose par conséquent de façon suspensive le consentement de l'État membre concerné. Il s'agit par conséquent d'un exercice effectué à la demande discrétionnaire des États qui souhaitent s'y soumettre et ne relève donc pas de la fonction de surveillance à laquelle la soumission est obligatoire. La seconde limite est liée à la nature conjointe de son exercice. En effet, alors que le FMI est doté d'une mission de surveillance, la Banque mondiale n'est habilitée statutairement à exercer que des activités opérationnelles.

Nonobstant ces deux limites, les principales instances de la gouvernance financière mondiale que sont le FMI, le G20[191], et le CSF ont toutefois reconnu la pertinence du PESF et par extension celle des standards financiers internationaux. Le Conseil d'administration du FMI a ainsi décidé de le rendre obligatoire pour les pays dont le secteur financier est d'importance systémique[192]. Cela conduit donc à une intégration progressive du PESF qui relevait originellement de l'assistance technique, à la surveillance qui relève de l'article IV des Statuts du FMI.

Dans le cadre de la poursuite de son objectif de stabilité monétaire, les pays membres « *s'engagent collaborer avec le Fonds et avec les autres États membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change*[193] ». Cette obligation générale se matérialise notamment par le pouvoir de contrôle et de surveillance du FMI énoncé à l'article IV section 3b aux termes duquel, le Fonds « *exerce une ferme surveillance sur les politiques de change des art. IV, sections 2–3 des États membres et adopte des principes spécifiques pour guider les États membres en ce qui concerne ces politiques* ». Cette surveillance du FMI s'opère par le biais de consultations avec les États membres et un contrôle régulier du FMI sur un champ beaucoup plus large que la seule question monétaire car couvrant l'ensemble de la politique économique des États. Dans cette perspective, le PESF a été considéré comme étant un outil permettant de rendre plus efficace la surveillance exercée au titre de l'article IV[194]. C'est ainsi que le PESF

---

191 Précisons que les pays membres du G20 représentent à eux seuls plus de 65% des droits de vote du FMI.

192 FMI, « IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors », *Le Bulletin du FMI*, nº 10/357 (27 septembre 2010), disponible sur www.imf.org, [consulté le 10 mars 2017].

193 Statuts du FMI, art. IV section 1.

194 FMI, « Biennial review of the Implementation of the Fund's surveillance and of the 1977 surveillance decision—Overview », 13 mars 2002, 32p disponible sur www.imf.org, [consulté le 10 mars 2017].

[et par voie de conséquence les standards financiers internationaux] a été progressivement intégré au sein des mécanismes de surveillance[195].

En effet, à la suite de la crise de 2008, l'administration de la Banque mondiale et du FMI soulignait en substance que le PESF serait inutile si l'on ne pouvait pas exploiter ses résultats dans le cadre de la mission de surveillance du FMI[196]. Les officiels indiquaient d'ailleurs qu'une telle intégration nécessitait simplement un vote majoritaire au sein du Conseil d'administration[197]. Cette intégration de l'évaluation financière a été concrétisée en juillet 2010 avec l'inclusion dans le rapport des consultations au titre de l'article IV sur les Etats-Unis, des conclusions du PESF[198] auquel les Etats-Unis avaient accepté pour la première fois de se soumettre. Ces conclusions indiquaient même une évaluation de la conformité de la réforme du système financier américain impliquée par le *Dodd Franck Act* qui n'était pourtant pas encore entré en vigueur, aux recommandations du rapport rendu au titre du PESF.

A ce jour, vingt-neuf pays considérés comme possédant un secteur financier d'importance systémique font l'objet d'un PESF obligatoire au titre des consultations de l'article IV des Statuts du FMI. L'intégration du PESF aux consultations en vertu de l'article IV a de ce fait pour principale implication l'opposabilité de ses conclusions lorsque disponibles car le personnel devrait s'appuyer sur l'analyse des PESF en l'intégrant dans le rapport des consultations[199].
Par ailleurs, la *guidance note* du FMI incite vivement le Conseil d'administration à intégrer l'évaluation de la stabilité financière dans son examen des rapports au titre de l'article IV et précise que lorsque le personnel est d'avis qu'un État devrait faire l'objet d'un PESF, il devrait l'indiquer dans le rapport de l'article IV, indépendamment des intentions des autorités nationales[200].

Aujourd'hui, l'on peut donc considérer que le PESF relève désormais à l'égard des vingt-neuf pays membres dont le secteur financier est d'importance systémique, de l'activité surveillance car d'une part, il a été intégré aux consultations de l'article IV et il a été retenu

---

195 Les plus récentes évaluations effectuées dans le cadre du PESF ont été publiées en 2017. Elles concernent la Bulgarie (Country report n°17/132), le Luxembourg (Country report n°17/122), la Nouvelle-Zélande (Country report n°17/79), la Turquie (Country report n°17/35), le Liban (Country report n°17/20), disponibles sur www.imf.org, [consulté le 28 mai 2017].

196 FMI et Banque mondiale, « The Financial Sector Assessment Program after Ten Years: experience and reforms for the next decade », 28 août 2009, p.39 et s, disponible www.imf.org, [consulté le 10 mars 2017].

197 FMI, « Financial Sector Surveillance and the Mandate of the Fund », 19 mars 2010, p.15.

198 FMI, « United States : 2010 Article IV Consultation-Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion », 30 juillet 2010, 58 p, disponible sur www.imf.org, [consulté le 10 mars 2017].

199 Voir « Q&As for Mandatory Financial Stability Assessments », « Integrating Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance » pp.7-9 et « guidance note for surveillance under article IV consultations » p.21.

200 Ibidem point 1 à 3.

d'autre part, que dans le cadre de leur participation au CSF, les conclusions issues de leurs évaluations au titre du PESF devaient désormais être publiées. L'on perd donc la condition déterminante du consentement qui fonde la qualification de tout mécanisme d'assistance technique. Partant, l'on peut aisément souscrire à l'affirmation selon laquelle, la décision du FMI de rendre la soumission au PESF obligatoire confère aux standards financiers internationaux une certaine valeur juridique[201] car le Rapport sur l'évaluation des normes et codes en constitue une composante importante.

Toutefois, l'on peut considérer que le PESF se trouve encore dans un processus non achevé d'intégration au système de surveillance. Elle relève en effet toujours de l'activité d'assistance technique à l'égard des autres pays dans la mesure où pour ces derniers, son exercice demeure facultatif, confidentiel et ses conclusions ne peuvent faire l'objet d'une publication sans un consentement préalable.

B. La surveillance multilatérale

A côté de la surveillance bilatérale, la crise mondiale a démontré la nécessité d'une perspective multilatérale lors de l'examen de l'ensemble du système. Contrairement à la surveillance qui correspond à l'examen des politiques de chaque État, la *surveillance multilatérale* se réfère à la surveillance de l'économie internationale prise dans son ensemble ç'est-à-dire l'évaluation des liens et les retombées des politiques entre les pays ainsi que les développements économiques internationaux [*le marché international par exemple*]. La portée de cette surveillance n'est pas individuelle mais globale. Elle a ainsi pour but de déterminer si les politiques nationales des États membres sont propices à une croissance mondiale forte et équilibrée. En ce qui concerne le système monétaire et financier international, il s'agira de rechercher si les politiques sont propices à sa stabilité. La surveillance à portée multilatérale se caractérise par la diversité des instruments de son exercice (2.) qui s'inscrit dans un cadre juridique moins formel que celui qui régit la surveillance bilatérale (1.).

1. Un encadrement juridique moins formel

La surveillance multilatérale est une forme de surveillance qui s'exerce de manière plus ou moins informelle. En effet, la surveillance multilatérale de la Banque mondiale par exemple, ne fait l'objet d'aucun encadrement juridique c'est-à-dire qu'il n'existe aucun texte pour la régir. En l'absence de tout cadre juridique, l'on peut considérer qu'elle ne s'exerce simplement que sur une base coutumière. Rappelons que la coutume internationale qui est définie aux termes de l'article 38 du statut de la CIJ comme une pratique juridique acceptée comme étant une règle de droit, implique deux éléments matériel et psychologique. L'élément matériel correspond à une répétition c'est-à-dire une pratique, des usages tandis-que l'élément psychologique qu'est l'*Opinio juris* traduit la conviction d'être lié par une règle juridique.

---

201 Régis Bismuth, « L'architecture financière internationale : Une autre Sagrada Familia? », in *Droit et crise financière: régulation et règlement des conflits en matière bancaire et financière*, par Juliette Morel-Maroger et al. (Bruxelles: Bruylant, 2015), p.113.

La pratique de la surveillance multilatérale par la Banque mondiale semble réunir ces deux éléments dans la mesure où comme nous le verrons, ses premières études datent des années 1970 et s'effectuent régulièrement aussi bien sur une base annuelle pour certaines d'entre elles que sur une base semestrielle pour les autres. Alors qu'aucun dispositif ne l'oblige à exercer une telle surveillance, ses objectifs généraux axés notamment sur le développement et l'investissement privé amènent la Banque mondiale à se sentir obligée d'effectuer un certain nombre d'études à l'échelle mondiale. Par ailleurs, l'objectif international de la stabilité financière reconnue aujourd'hui comme un bien public mondial a conduit la Banque mondiale à mettre à profit son caractère universel [189 pays membres] pour diffuser des informations utiles à la réalisation d'un tel objectif. Dans cette perspective, nous verrons dans les développements qui suivront que la Banque mondiale coopère avec d'autres instances internationales au premier rang desquels l'on retrouve le FMI dont la surveillance multilatérale est un peu plus formellement encadrée.

En ce qui concerne le FMI, la surveillance multilatérale contribue à ses objectifs globaux dont l'un des principaux est de promouvoir des politiques compatibles avec « *la poursuite du développement des conditions de base ordonnées nécessaires à la stabilité financière* » comme spécifié dans l'article IV des statuts. De ce point de vue, la surveillance multilatérale relève de l'article IV section 3 qui dote le FMI de responsabilité de « *superviser le système monétaire international* ».

Toutefois, l'étendue des obligations des États membres du FMI dans le cadre de la surveillance multilatérale est plus limitée que celles en vigueur la surveillance bilatérale. Elles sont essentiellement procédurales. En effet, les *Statuts* n'établissent aucune obligation de fond dans le cadre de la surveillance multilatérale du Fonds. Cela étant, la décision de surveillance intégrée émet des recommandations en encourageant les membres à mettre en œuvre des taux de change et des politiques économiques et financières nationales qui, en eux-mêmes ou en combinaison avec les politiques des autres membres, sont propices au bon fonctionnement du système monétaire international. Ils n'ont, cependant, pas l'obligation de changer leurs politiques économiques et financières nationales qui peuvent avoir des retombées ou un impact significatif sur la stabilité mondiale, tant qu'ils favorisent *leur propre stabilité interne* ou la stabilité des paiements[202]. Les membres ont toutefois l'obligation procédurale de consulter le Fonds et de fournir des données pertinentes posée par l'article IV afin que le Fonds puisse exercer son devoir de surveillance multilatérale[203]. A ce titre, la décision sur la surveillance intégrée du 18 juillet 2012 fait des consultations annuelles un outil non seulement de la surveillance bilatérale mais aussi de la surveillance multilatérale pour prévenir des effets de contagion.

---

202 Voir FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.41, disponible sur www.imf.org, [consulté le 21 octobre 2018].

203 Voir FMI, « Modernizing the Legal Framework for Surveillance— An Integrated Surveillance Decision » (FMI, 26 juin 2012) paragrahe 15; « The Fund's Mandate—The Legal Framework; IMF Policy Paper; February 22, 2010 - 022210.pdf » paragraphe 25.

Il en ressort donc que la surveillance bilatérale entretient des rapports très étroits avec la surveillance bilatérale car elle est en grande partie mise en place en utilisant également les résultats issus des exercices de surveillance bilatérale. Le FMI indique que dans une large mesure, celle-ci porte sur l'analyse des liens entre les économies d'importance systémique et l'impact de leurs politiques sur le reste du monde[204]. En ce sens, la surveillance multilatérale est plus *asymétrique* que la surveillance bilatérale car les pays n'étant pas tous d'importance systémique, les grandes économies devraient recevoir une plus grande attention.

2. Une diversité d'instruments

La surveillance multilatérale des deux institutions de Bretton-Woods s'organise par le biais de plusieurs études publiées qui ont pour objet le suivi des tendances économiques aussi bien au niveau mondial d'une part qu'au niveau régional d'autre part.

En ce qui concerne le suivi des politiques et tendances économiques au niveau régional, force est toutefois constater que seul le FMI est actif. Cette exclusivité factuelle s'explique certainement par le caractère statutaire de sa mission de surveillance du système monétaire international qui lui permet de développer des contacts étroits et permanents avec la totalité de ses États membres contrairement à la Banque mondiale qui a plutôt développé une expertise sur les pays en développement. Ainsi, la FMI est en mesure d'exercer une surveillance multilatérale qui se focalise sur chaque région du globe. Dans ce contexte, il publie régulièrement des rapports sur les *perspectives économiques régionales* dont l'analyse est spécifiquement dédiée à chacun des cinq continents du globe. Au-delà de l'aspect continental, ces rapports abordent également les régions en fonction de l'aspect économique, la proximité géographique ou même culturelle. Ainsi, il n'est pas étonnant d'observer la publication de rapports dédiés à l'Afrique subsaharienne ou encore de rapports qui appréhendent le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord, l'Afghanistan et Pakistan de manière inclusive.

Contrairement à la surveillance régionale, les instruments du suivi des tendances économiques mondiales sont des publications régulièrement effectuées aussi bien par le FMI que par la BM.

En ce qui concerne le FMI, l'on peut notamment citer l'étude des Perspectives de l'économie mondiale, le Rapport sur la stabilité financière dans le monde, et le Moniteur des finances publiques. L'objet de la publication « *Perspectives de l'économie mondiale* » est de dresser un bilan détaillé de l'économie mondiale et de mettre en lumière les grandes questions d'actualité telles que les turbulences financières et le ralentissement économique actuels en se focalisant notamment sur les principaux aspects macroéconomiques que sont la croissance et l'inflation[205].

---

204 Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Multilateral surveillance », 22 février 2017, p.7, disponible sur www.imf.org, [consulté le 21 octobre 2018].

205 En ce sens, voir, FMI, « Perspectives de l'économie mondiale », octobre 2017, disponible sur www.imf.org, [consulté le 16 décembre 2017]. Ce rapport publié en octobre 2017 indique que la reprise cyclique de l'économie

Le Rapport sur la stabilité financière dans le monde quant à lui évalue les marchés financiers mondiaux et leurs perspectives, en soulignant les déséquilibres et les facteurs de vulnérabilité pouvant menacer leur stabilité. Le rapport d'octobre 2017 a relevé que la reprise de l'activité économique mondiale a eu un effet positif important sur la confiance dans les marchés tout en réduisant les menaces qui pèsent sur la stabilité financière à court terme. En définitive, l'étude indique un renforcement continu du système financier mondial grâce notamment à l'amélioration des réglementations et à la reprise conjoncturelle de la croissance[206].

De son côté, le Moniteur des finances publiques met à jour les projections budgétaires à moyen terme et analyse l'évolution de la situation des finances publiques. Il a été mis en place en 2009 pour étudier et analyser les derniers développements sur les finances publiques, mettre à jour les implications fiscales de la crise et les projections budgétaires à moyen terme, et évaluer les politiques visant à assainir les finances publiques sur une trajectoire durable. Le rapport publié en octobre 2017 a examiné la manière dont les politiques budgétaires peuvent contribuer à atteindre les objectifs de redistribution. A ce titre, il s'est s'intéressé aux trois questions importantes des taux d'imposition sur les revenus, l'instauration d'un revenu de base universel et le rôle des dépenses publiques dans l'éducation et la santé. Au final, pour remédier aux inégalités qui subsistent, le FMI recommande un meilleur ciblage des dépenses publiques consacrées aux catégories défavorisées afin d'améliorer l'accès à une éducation et à des soins de santé de qualité[207].

La publication de ces trois différentes publications témoigne clairement du caractère général de la surveillance du FMI. Y sont en effet passés en revue les perspectives économiques, le secteur des finances publiques ainsi que le domaine des marchés financiers. Deux fois par an, le FMI établit un plan d'action globale qui rassemble les principales conclusions et les conseils de politique économiques contenus dans ces différents rapports et définit les actions à suivre par le FMI et les États membres. Au-delà de la transversalité que nous démontrent ces différentes publications, il est important de faire un bref point sur leur incidence réelle à laquelle nous consacrerons plus tard de plus amples développements. Il ressort en effet de cette présentation, que la surveillance multilatérale du FMI se présente comme de simples études comparables aux rapports d'un simple forum de réflexion ou d'un institut de statistique. Cela étant, il convient de préciser que les activités de surveillance du FMI, y compris les consultations de l'article IV, comportent un élément de revue par les pairs. Toutefois, cette dimension collective de la surveillance du FMI est plus importante dans la surveillance multilatérale que dans la surveillance bilatérale en interagissant

mondiale qui a commencé au milieu de l'année 2016 continue de s'affermir. Le FMI observe en effet une accélération de la croissance en Europe, au Japon, en Chine et aux Etats-Unis tout en indiquant que cette reprise économique demeure à l'heure actuelle exposée à de sérieux risques car l'inflation est inférieure à l'objectif fixé.

206 FMI, « Rapport sur la stabilité financière dans le monde », octobre 2017, disponible sur www.imf.org, [consulté le 16 décembre 2017].

207 FMI, « Moniteur des finances publiques », octobre 2017, disponible sur www.imf.org, [consulté le 16 décembre 2017].

directement avec des groupes internationaux de décideurs nationaux [c'est la pression des pairs]. Compte tenu de l'accent mis sur les relations économiques et les retombées des politiques, la surveillance multilatérale peut identifier les opportunités potentielles pour effectuer une éventuelle action coopérative ou collective et accroître ainsi la pertinence de l'examen par les pairs. Par conséquent, l'efficacité de la surveillance multilatérale dépend essentiellement de l'ampleur ou pas de la pression des pairs à supporter[208].

Il en va de même pour la Banque mondiale qui, quant à elle, intervient dans la surveillance multilatérale à travers un ensemble de publications portant non seulement sur les questions de développement mais également sur le secteur financier. En ce qui concerne les publications axées sur le développement, l'on peut citer quatre publications phares très médiatisées. La première porte sur les *Perspectives économiques mondiales***.** Ce rapport semestriel se rapproche fortement de celui publié par le FMI. Il examine en effet les perspectives de l'économie mondiale mais met cependant l'accent sur les pays émergents et les PED. L'édition de 2017 prévoit une croissance mondiale à 2,7% dans un contexte de reprise du secteur manufacturier, de confiance des marchés et de stabilisation des prix des produits de base. Toutefois, ce potentiel de croissance pourrait être érodé par la faiblesse persistante de la production mondiale. La deuxième étude est consacrée à la *pauvreté et la prospérité partagée*. Cette publication fournit les dernières tendances sur la pauvreté et le partage de la richesse dans le monde tout en en recherchant les solutions[209]. La Banque mondiale publie également de manière régulière un *Rapport sur le développement dans le monde.* Publié chaque année depuis 1978, ce rapport constitue un véritable guide sur l'état économique social et gouvernemental du monde aujourd'hui. Le rapport de 2017 consacré à la gouvernance et le droit a énoncé trois grandes recommandations pour permettre aux gouvernements d'améliorer les systèmes de gouvernance nationale : garantir un engagement crédible, soutenir la coordination, promouvoir la coopération entre les acteurs politiques.
Enfin, l'on peut citer le *Doing Business***.** Il s'agit d'une publication annuelle sur l'état des règlementations commerciales qui affectent le secteur privé au sein d'une économie. Il se base sur plusieurs indicateurs comme la bureaucratie et la nature de la gouvernance des entreprises et le système de règlementation des affaires. Ces deux indicateurs dont l'objet de diagnostics détaillés.

En plus de ces publications, la BM recueille des données sur un large éventail d'indicateurs pour le compte de pays clients et des praticiens du développement à travers les indicateurs du développement mondial, et l'atlas des objectifs du développement durable. Les données de la BM sont gratuitement disponibles sur le site web worldbank*open data*.

Dans le secteur financier à proprement parler, la Banque mondiale a mis depuis quelques années en place une étude dont la portée est multilatérale ; il s'agit du « *Global financial*

---

208 Voir Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Multilateral surveillance », *op. cit.*, p.2- 11.

209 L'édition de cette publication parue en 2017, indique une progression très significative dans la lutte contre la pauvreté au cours des trois dernières décennies réduisant ainsi l'extrême pauvreté de 35% à 10% en 2013. Les revenus des populations les plus pauvres ont de manière générale augmenté de 40% 2008 à 2013 malgré la crise financière mondiale.

development report » qui propose une analyse de l'évolution du secteur financier en mettant l'accent sur les économies émergentes et celles en développement. La 4e édition de cette série a suivi plus de 200 économies avant et pendant la crise financière mondiale pour l'année 2017/2018. Paru en novembre 2017, ce rapport a principalement porté sur le débat du rôle d'internalisation bancaire dans le soutien au développement économique international. Tout en notant le risque d'instabilité que créent les opérations bancaires et la nécessité d'un secteur bancaire compétitif afin d'aider les pauvres à accéder aux services financiers de base, le rapport de 2017 comporte des recommandations tendant à reconnaître l'importance de l'ouverture des marchés nationaux, l'intervention des politiques pour réduire les coûts des opérations bancaires internationales afin d'optimiser leurs avantages, et la coordination internationale de la régulation.

***

Il ressort de cette présentation qu'eu égard aux missions et objectifs qu'elles poursuivent, les deux institutions de Bretton-Woods sont fortement impliquées dans la surveillance monétaire et financière internationale. Rappelons en effet que l'article I des Statuts du FMI assigne au Fonds cinq principaux objectifs que sont la promotion de la coopération monétaire internationale, la facilitation de l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international, la promotion de la stabilité des changes, l'établissement d'un système multilatéral de règlement des transactions courantes, et la correction les déséquilibres de leurs balances des paiements. Il nous a ainsi été donné de constater que les deux formes de surveillance que celui-ci exerce ont pour dessein de promouvoir ces principaux objectifs. S'agissant de la surveillance bilatérale, les consultations au titre de l'article IV consistent en effet à évaluer dans quelle mesure, les politiques nationales influencent la stabilité interne et la stabilité des paiements. De même, les consultations au titre de l'article VIII qui permettent l'évaluation du respect des obligations d'éliminer les restrictions de change et d'assurer la convertibilité monétaire n'ont autre que pour objet de favoriser l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international. En outre, la stabilité financière constituant un préalable nécessaire à celle de l'ensemble du système, les différentes publications présentées démontrent bien que les deux institutions de Bretton-Woods participent pleinement à l'activité de surveillance dans ce secteur. Cette surveillance passe non seulement par le PESF et le rapport sur l'observation des normes et codes qui sont des exercices bilatéraux, mais également par différentes publications à portée multilatérale comme le rapport sur la stabilité financière publié par le FMI sur une base semestrielle ou encore le Global financial development report de la Banque mondiale qui propose une analyse de l'évolution du secteur financier en mettant l'accent sur les économies émergentes et en développement. L'on retrouve bien ici, l'un des objectifs principaux énoncés par les Statuts de la Banque mondiale[210] qu'est la promotion du développement.

Il convient par ailleurs d'indiquer que forts du caractère quasi-universel que leur confèrent leurs 189 pays membres, le FMI et la Banque mondiale occupent une place de choix pour

210 Art. I(i).

faciliter les échanges multilatéraux sur les questions présentant un intérêt commun de manière à favoriser une compréhension partagée des politiques de promotion de la stabilité financière. À cet égard, la surveillance multilatérale leur permet de coopérer étroitement avec d'autres instances notamment le G20 en soutenant son processus d'évaluation mutuelle depuis 2009. Les réunions organisées avec ces divers forums permettent un échange de vues sur les questions d'ordre monétaire et financier international ; ce qui est de nature à favoriser l'exercice d'une pression par les pairs.

Au-delà de ces différents points de convergence, l'on doit cependant noter une différence dans la surveillance entre les deux institutions de Bretton-Woods. En effet, contrairement à la BM, le FMI bénéficie en vertu des textes qui régissent ses activités, du titre d'*autorité de surveillance*. L'une des implications de cette habilitation statutaire est que la surveillance exercée par le FMI est formellement régie par des textes tandis-que celle de la BM n'exerce sa surveillance multilatérale que sur une base coutumière et sa surveillance bilatérale, sur une base volontaire. Ainsi, les évaluations effectuées par la Banque mondiale au titre du RONC et du PESF ne sont encore considérées que comme relevant de l'assistance technique tandis que ces mêmes exercices sont aujourd'hui intégrés dans l'activité de surveillance du FMI au titre de l'article IV. La BM devrait donc développer des guidelines internes pour régir ses activités qui se rapportent au secteur financier et clairement situer son domaine de responsabilité. Compte tenu de la nature décentralisée de son travail et de son organisation, cela permettrait une intervention plus efficace dans les situations d'urgence. Notons néanmoins que de plus en plus, la Banque mondiale tente d'intégrer le RONC, le PESF à son travail relatif au développement. Cependant, étant donné la nature décentralisée de la BM, cela n'est pas aussi facile que pour le FMI qui a une structure centralisée. L'organisation de la Banque mondiale s'articule en effet autour de bureaux régionaux dirigés par des vice-présidents qui jouissent d'une indépendance les uns vis-à-vis des autres.

SECTION II.
LA SURVEILLANCE TRANSVERSALE DU CSF

Le Conseil de stabilité financière représente l'innovation institutionnelle la plus importante de l'architecture de gouvernance économique mondiale qui a émergé en réponse à la crise financière de 2008. Créé par le G20, le CSF est une institution internationale singulière chargée d'une mission de régulation du système financier international (§ 1.). Dans le cadre de sa mission de régulation, il est notamment doté d'un pouvoir de surveillance dont le champ s'étend sur toutes les branches de la finance (§ 2.).

§ 1. UNE INSTANCE SINGULIÈRE DE RÉGULATION FINANCIÈRE INTERNATIONALE

Le CSF a pour objectif de coordonner au niveau international, l'action des autorités nationales et internationales pour développer une supervision efficace du secteur financier[211]. Il est investi par sa charte, de plusieurs missions parmi lesquelles « l'identification et l'évaluation des vulnérabilités du système financier » ainsi que « la promotion et la coordination des échanges d'informations entre les régulateurs internationaux[212] ». A ce titre, le CSF se présente comme une instance de régulation financière internationale (A.). Cependant, il se distingue des institutions internationales classiques par une singularité qu'il conviendra d'étudier (B.).

A. Le CSF : une instance de régulation financière internationale

Le CSF est une institution internationale dont la mission est de participer à la régulation le système financier international. A cette fin, l'activité et le processus décisionnel du CSF qui est pourvu d'une personnalité juridique, sont régis par une charte constitutive qui précise de manière explicite son cadre de gouvernance.

Le CSF a été créé en avril 2009 à la suite de la crise financière pour renforcer la coopération internationale dans le domaine de la régulation financière. En vertu de sa Charte, l'objectif du CSF est de coordonner au niveau international le travail des autorités financières nationales et des organismes internationaux de normalisation, les politiques de surveillance et autres politiques du secteur financier dans l'intérêt de la stabilité financière[213]. En effet, en avril 2009, au cours du sommet de Londres, les membres avaient convenu de mettre en place un nouveau Conseil de stabilité financière [CSF] doté d'un mandat renforcé, pour succéder au Forum de stabilité financière [FSF], et incluant tous les pays du G20, les membres du FSF, l'Espagne et la Commission européenne. Ainsi, comme le précise l'article 1 de sa Charte, le CSF a été établi pour :

211 Charte du CSF, art. 1.

212 Art. 2.

213 Charte du CSF, art. 1.

> "coordinate at the international level the work of national financial authorities and international standard setting bodies [SSBs] in order to develop and promote the implementation of effective regulatory, supervisory and other financial sector policies. In collaboration with the international financial institutions, the FSB will address vulnerabilities affecting financial systems in the interest of global financial stability".

Ainsi, l'on peut considérer que le CSF est une institution dotée d'une personnalité juridique qui exerce un mandat de régulation financière internationale à travers trois fonctions que sont : la coordination des travaux d'élaboration des politiques des organismes internationaux de normalisation ; la promotion de la mise en œuvre par les juridictions membres des engagements, normes et recommandations de politique par le suivi de la mise en œuvre, l'examen par les pairs et la divulgation ; et la résolution des lacunes réglementaires qui présentent un risque pour la stabilité financière en développant ou en coordonnant l'élaboration de normes.

La compréhension de la mission de régulation du CSF passe par la compréhension de son évolution historique afin de comprendre les raisons qui ont motivé sa création car en réalité, il a hérité ce mandat d'une institution antérieure dénommée Forum de stabilité financière [FSF]. Le FSF avait été créé en février 1999 par les responsables des finances du G7 afin de coordonner les normes internationales émergentes en réunissant pour la première fois des représentants de la plupart des institutions économiques internationales, ainsi que d'autres regroupements et entités à savoir le Comité sur le système financier mondial, les banques centrales, les ministères des finances, et les autorités de régulation et surveillance des pays du G7. Le FSF qui était par ailleurs doté d'un secrétariat très modeste, fût établi sur la base des conclusions du rapport Tietmeyer[214], qui avait noté la dichotomie entre l'approche sectorielle suivie par la surveillance et l'intégration sans cesse croissante des marchés financiers à travers le monde. Ce rapport notait en effet l'inexistence d'une entité possédant l'information ou capable d'effectuer une évaluation plus large c'est-à-dire transfrontalière et trans-sectorielle de l'évolution des risques qu'engendrait la globalisation financière constatée. En plus de préconiser de pallier aux problématiques du traitement séparé de questions microprudentielles et macroprudentielles, ainsi que la fragmentation des principales IFI et des principales autorités nationales en mettant l'accent sur la stabilité du secteur financier et sur l'intégration des économies émergentes à ce processus, Hans TIETMEYER recommanda alors la création de cette institution dont le but était :

> « to ensure that national and international authorities and relevant international supervisory bodies and expert groupings can more effectively foster and coordinate their respective responsibilities to promote international financial stability, improve the functioning of the markets in order to reduce systemic risk[215]».

L'un des premiers travaux entrepris par le FSF fût l'élaboration d'un recueil de normes prudentielles. Cette initiative normative s'est ensuite poursuivie par la sélection de douze normes [standards] dont la mise en œuvre a été jugée par lui prioritaire pour le renforcement

---

214 du nom de son auteur qui fût Président de la Banque centrale d'Allemagne : la Deutsche Bundesbank entre 1993 et 1999 avant le transfert d'une partie de ses pouvoirs à la BCE.

215 « G7 Statement » (Köln, Germany, 1999), disponible à l'adresse: http://www.g8.utoronto.ca/summit/1999koln/g7statement_june18.htm, [consulté le 04 janvier 2017].

du système financier international : c'est le *Compendium of standards*. Seulement, la capacité du FSF à faire appliquer ces normes fût contestée dès le départ car les pays auxquels l'initiative devait bénéficier souffraient pour certains d'une sous-représentation et d'une exclusion à l'adhésion au FSF pour d'autres. Par conséquent, l'engagement de ces pays aux objectifs du FSF était altéré par la contestation de sa légitimité même si le rapport Tietmeyer avait toutefois suggéré la possibilité d'un élargissement du FSF à d'autres membres dans le temps. C'est ainsi que l'Australie, Hong-Kong, les Pays-Bas et Singapour furent invités par le G7 à se joindre au FSF.

Rappelons par ailleurs que le rapport d'octobre 1998 du groupe de travail du G22 qui précéda le rapport Tietmeyer recommandait la mise en place d'un examen collégial volontaire par les pairs dans le cadre de la mission de surveillance assignée au FSF[216]. Mais cette recommandation ne fut finalement pas été incorporée dans le mandat du FSF qui était pourtant doté d'une mission de surveillance. Le FSF n'a donc pas pu développer les mécanismes adéquats pour promouvoir la mise en œuvre de ces normes internationales. En lieu et place, la responsabilité d'examiner leur mise en œuvre avait plutôt été déléguée au FMI et à la BM dans le cadre du PESF et du RONC dont la publication est assujettie au consentement des Etats. Par ailleurs, pendant toute la période de son existence, des Etats comme les USA ont refusé de s'y soumettre[217].

Au-delà de ces limites du FSF à promouvoir le respect des normes financières internationales, les principales publications du FSF se sont limitées au compte-rendu des travaux d'autres organismes de normalisation. Ainsi, sa capacité à élaborer des politiques était très limitée. Comme son nom l'indique, le FSF ne se comportait de manière générale que comme un simple forum servant à promouvoir la communication et la coordination entre ses membres. Il s'agit là d'un rôle plutôt passif et non actif que l'on a dit en son temps impulsé par les USA[218].

Il est également important de relever que lors des réunions semi-annuelles, des facteurs aujourd'hui considérés comme les principales causes directes de la crise financière de 2008 comme les prêts hypothécaires, la résolution transfrontalière des institutions financières internationales, etc., furent abordées mais ces simples discussions ne conduisirent pas les autorités nationales à s'y intéresser davantage[219].

Il faut donc dire que jusqu'à la crise financière de 2008, la contribution du FSF au renforcement de la stabilité financière a été moins importante que prévu par ses pères

---

216 G22, « Report of the working group on strengthening financial systems », octobre 1998, disponible sur www.imf.org, [consulté le 04 janvier 2017].

217 David Robert Howell, « China, the United States, and Global Order, by Rosemary Foot and Andrew Walter », *The China Journal* 70 (1 juillet 2013): 288- 90, https://doi.org/10.1086/671323, [consulté le 04 janvier 2017].

218 Howard Davies et David Green, *Global Financial Regulation: The Essential Guide* (Cambridge: Polity Press, 2008), 200 p.

219 Domenico Lombardi, « The Governance of the Financial Stability Board », *Brookings* (blog), 2011, p.2, disponible sur www.brookings.edu, [consulté le 04 janvier 2017] .

fondateurs. Entre temps, le G20 qui se veut être un regroupement des économies importantes telles que mesurées par leur PIB nominal tout en permettant une représentation régionale, officialisa l'idée d'une adhésion plus large du FSF lors de son 1er sommet en novembre 2008. Il s'agissait là en réalité de l'attribution du leadership au FSF dans la coordination des réformes règlementaires qu'il venait d'approuver. Or la réalisation d'une telle mission nécessitait tout naturellement un élargissement plus important de sa structure aux économies émergentes[220]. Le FSF fût alors remplacé en avril 2009 par le Conseil de stabilité financière [CSF] dont les premiers adhérents furent les membres initiaux du FSF et le reste des pays du G20 ainsi que l'Espagne et la Commission européenne[221]. Ainsi donc, afin de régler le problème de légitimité auquel était confronté le FSF, le CSF a intégré en son sein douze autres pays membres en plus des douze pays membres originels dans l'optique de mieux refléter la diversité de l'économie mondiale. Le CSF a également été rendu responsable devant les dirigeants du G20 qui ont initié tous ces changements. Les différents groupements internationaux de régulateurs nationaux [Comité de Bâle, IASB, OICV, CSPR] emboîtèrent le pas en adhérant également au CSF et les autres institutions plus classiques comme le FMI ou la BM suivirent par la suite.

Au moment de sa création, le CSF dont le siège est hébergé par la BRI, continuait de fonctionner sur une base informelle à l'image du FSF car dépourvu de personnalité juridique. Mais eu égard à l'ampleur sans cesse croissante de ses activités, des mesures ont été prises pour renforcer son cadre institutionnel. Au Sommet de G20 de Cannes de novembre 2011, les dirigeants du G20 ont alors convenu de renforcer la « *capacity, resources, and governance* » du CSF en lui attribuant une base durable à travers une personnalité juridique et une plus grande autonomie[222]. Pour ce faire, l'établissement du CSF en tant qu'association de droit suisse a été considéré comme le modèle institutionnel le plus approprié[223] par le groupe de travail de haut niveau mis en place par les dirigeants du G20 à cet effet. Le régime d'une institution régie par un traité intergouvernemental comme le FMI ou la Banque mondiale ayant été considéré comme une forme juridique inappropriée à ce moment-là[224], il a ainsi été privilégié le statut d'association de droit suisse considéré comme suffisant à lui offrir une base institutionnelle suffisamment solide pour répondre à ses besoins. Ces différentes recommandations ont été approuvées par les dirigeants du G20 au Sommet de Los Cabos

220 G20, « Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy » (Sommet de Washington, 15 novembre 2008), disponible à l'adresse suivante: http://www.voltairenet.org/article158758.html, [consulté le 04 janvier 2017].

221 G20, « Déclaration sur le renforcement du système financier » (Sommet de Londres, 2 avril 2009), disponible à l'adresse suivante: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009systeme-fr.pdf.

222 G20, « Cannes Summit Final Declaration », 4 novembre 2011, en ligne: http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html, [consulté le 07 août 2017].

223 CSF, « Report to the G20 Los Cabos Summit on strengthening FSB capacity, resources and governance » (Los Cabos, 18 juin 2012) disponible sur www.fsb.org, [consulté le 07 août 2017].

224 CSF.

en mai 2012[225] et adoptées par la plénière du CSF en juin 2012. Finalement, le CSF a été formellement constitué en association de droit suisse domiciliée à Bâle, en Suisse, le 28 janvier 2013 à travers l'adoption des articles de l'Association du CSF qui en sont désormais les documents constitutifs.

Ainsi, le CSF se présente désormais comme une institution formelle dont la structure de gouvernance a été aménagée pour lui permettre non seulement d'assumer au mieux ses missions, mais également de permettre une meilleure représentativité. Afin de remplir les missions qui lui ont été assignées, le CSF se caractérise en effet comme toute autre institution, par un processus décisionnel qui s'inscrit dans un cadre de gouvernance bien établi intégrant plusieurs organes. La structure de gouvernance comprend ainsi une Plénière[226], un Comité de pilotage[227], des comités permanents[228], des groupes de travail, un Président[229] et un Secrétariat[230].

En conclusion, l'on peut retenir que le CSF est en réalité un renforcement du FSF tant du point de vue de sa structure, que de son mandat ; le tout sous l'impulsion du G20. Il se présente donc désormais comme une véritable institution de régulation active. Toutefois, il demeure caractérisé par certaines particularités.

---

225 G20, « G20 Leaders declaration final Los Cabos », 2012, §46.

226 L'article 9 de la Charte stipule que la Plénière est l'organe de décision du CSF en ce qu'il lui appartient d'approuver le programme de travail ; d'adopter des rapports, des principes, des normes, des recommandations et directives élaborées par le CSF ; d'approuver ou non l'adhésion du nouveau membre, nommer le Président du CSF et d'adopter des amendements à la Charte et sur toute autre question (art. 7). En ce sens, elle peut être comparée à l'Assemblée générale des organisations internationales classiques.
En vertu de l'article 12 de sa Charte, la Plénière du CSF a la possibilité d'établir des comités permanents et groupes de travail afin de le soutenir dans l'exécution de ses missions.

227 Établi à l'origine comme un simple groupe de travail au sein du CSF, le Steering committee a dans la pratique le pouvoir de créer des groupes de travail chargés de recommander ou effectuer des travaux d'élaboration des politiques des organismes internationaux de normalisation. Les fonctions du Comité directeur comprennent le suivi et l'orientation de la progression du travail du CSF et la promotion de la coordination entre les comités permanents et les autres groupes de travail. Ainsi, bien que la Plenière soit l'organe officiel de décision, la pratique attribue au Comité directeur un rôle plus influent.

228 Actuellement, les quatre comités permanents du CSF sont le Comité permanent d'évaluation des vulnérabilités chargé d'évaluer et surveiller les vulnérabilités du système financier [SCAV]; le Comité permanent de surveillance et de coopération en matière de règlementation [SRC] qui aborde les questions de coordination qui surgissent entre les superviseurs et les régulateurs, et élabore des politiques y afférentes ; le Comité permanent pour la mise en œuvre des normes [SCSI] chargé de préparer les examens par les pairs prévus par le CSF sur l'application des standards ; et le Comité permanent sur le budget et les ressources [SCBR] chargé de veiller à l'équilibre entre responsabilités et tâches attribuées à l'organisation, d'une part, et les ressources financières fournies, d'autre part.

229 Dans la gouvernance interne du CSF, le Président et le secrétariat jouent un rôle clé. Le Président supervise le Comité directeur, la Plénière et le Secrétariat, et représente le CSF dans ses relations externes c'est-à-dire auprès d'autres institutions. (Charte du CSF, art. 14)

230 Conformément à l'article 15 de la Charte, les principales tâches du Secrétariat sont d'apporter une assistance administrative, technique, logistique et financière au CSF y compris ses comités permanents et groupes de travail.

B. Le CSF : une institution singulière

Nonobstant le renforcement de son rôle et de sa gouvernance, le CSF demeure une institution particulière qui se distingue des institutions internationales classiques par plusieurs traits caractéristiques. Avant tout, il est important de préciser que malgré son élargissement à de nouveaux États, la catégorisation des membres admissibles au sein du CSF est similaire à celle qui prévalait au sein du FSF. La Charte du CSF[231] prévoit en effet trois catégories de membres à savoir : les autorités nationales qui sont responsables du maintien de la stabilité financière tels que les ministères des finances, les banques centrales et les autorités réglementaires ; les institutions financières internationales que sont le Fonds, la Banque mondiale, l'OCDE et la BRI ; et les organismes internationaux de normalisation que sont les groupements internationaux de régulateurs nationaux c'est-à-dire le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB], le Comité sur les systèmes de paiement et de règlement [CSPR], le Comité sur le système financier [CGFS], l'International Accounting Standards Board [IASB], l'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA] et l'Organisation internationale des commissions de valeurs [OICV]. Ainsi, contrairement aux autres institutions, le CSF ne compte que des États parmi ses membres.

Par ailleurs, malgré l'importance de ce renforcement qu'il incarne, l'autorité et les compétences du CSF demeurent limitées à plusieurs égards. Ces limites tiennent à la question de sa personnification d'une part (1.) et sa représentativité d'autre part (2.).

1. Une personnification limitée

Bien que jouissant aujourd'hui d'une personnalité juridique, la personnification du CSF se distingue des organisations internationales classiques en ce qu'il s'agit d'une personne morale de droit interne. Dans la pratique, cette limite se manifeste d'une part par une indépendance qui peut être fortement relativisée par sa mise sous tutelle (a.) et l'inexistence absolue de toute autorité normative (b.).

a. La question de l'indépendance du CSF

Avant tout, il convient de préciser que le CSF compte un effectif bien modeste limité de 40 employés. Bien que ce nombre représente le double du personnel que comptait le FSF, il reste bien en deçà de celui d'autres institutions financières internationales comme le FMI qui compte 2900 employés ou la Banque mondiale qui en compte plus de 9000. Bien plus que la composition modeste de son effectif qui n'est pas une caractéristique essentielle pour déterminer l'indépendance de toute institution internationale, l'une des particularités du CSF est de fonctionner comme une organisation sous *tutelle administrative et financière*.

L'usage que nous faisons du terme « *tutelle* » se justifie davantage par le fait que le fonctionnement du CSF n'est pas assuré de manière autonome. Il bénéficie en effet d'une assistance presque totale aussi bien sur le plan administratif que sur le plan financier. Sur le plan administratif, bien que devant assurer ses différentes fonctions pour le seul compte du

231 Art. 5(1).

CSF, le personnel du CSF est généralement affecté par d'autres pays membres, ou prêté par d'autres organisations comme la BRI, le FMI et la Banque mondiale qui continuent à assurer leur rémunération tandis-que celle des employés issus des pays membres est assurée par la BRI[232]. Cette tutelle caractéristique du CSF est une application des recommandations faites en 2012 par le groupe de haut niveau mis en place par le G20 pour le doter d'une personnalité juridique. Il ressortait en effet de ces recommandations qu'outre le fait qu'il devait être établi comme une association soumise au droit suisse, le CSF ne devait pas introduire de frais d'adhésion à ce stade pour augmenter le bassin de ressources du CSF. Au lieu de cela, il devait plutôt continuer à compter sur la BRI pour l'ensemble de son financement ainsi que d'autres formes de soutien. Une fois établi en tant qu'association de droit suisse, le CSF et la BRI ont ainsi convenu de conclure un accord de service pluriannuel à l'expiration duquel, le CSF pourrait toujours envisager l'introduction d'une cotisation de ses membres. Par conséquent, le Secrétariat du CSF est accueilli et hébergé à Bâle par la BRI dont le directeur général est actuellement le Président du Comité d'évaluation des vulnérabilités qui est un des trois comités permanents du CSF.

Il ressort de cette présentation, le caractère temporaire du personnel du CSF. Ce personnel est en détachement temporaire pour de courtes périodes et continue d'être payé par leurs administrations d'origine. Cela est d'autant plus vrai qu'en ce qui concerne la gouvernance même du CSF, le Président qui est pourtant habilité à diriger ses activités et le représenter, n'y est pas employé et n'y perçoit aucune rémunération. Il ne se consacre au CSF qu'à temps partiel.

Ce caractère temporaire du personnel du CSF peut avoir pour première conséquence de nuire à la construction d'une mémoire institutionnelle[233]. Par ailleurs, le CSF étant conçu comme une organisation en réseau constitué par la somme de ses membres, l'absence d'un secrétariat important implique que dans la poursuite de ses objectifs, il devra compter sur les ressources substantielles de ses pays membres, organisations membres et IFI membres ; ce qui peut nuire à la capacité du CSF à donner confiance dans l'impartialité de son mécanisme de contrôle car le risque encouru est que les grandes organisations et les institutions financières internationales et les autorités nationales des pays les plus nantis influent sur les programmes de travail du CSF aussi bien sur les membres que sur les non-membres. En d'autres termes, ces contributeurs seront accusés de façonner l'ordre du jour et le consensus du CSF en leur faveur[234].

Cette indépendance politique est d'autant plus relativisée que l'activité du CSF se caractérise par une responsabilité vis-à-vis du G20. En effet, tandis que le FSF faisait rapport au G7, le CSF reçoit son programme de travail et instructions du G20 auquel il adresse des

---

232 Sur cet aspect, voir, FMI, « The IMF-FSB early warning exercise », 2010.

233 Eric Helleiner, Ngaire Woods, et Stephany Griffith-Jones, « The Financial Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance? », *Centre for International Governance Innovation*, 2 juin 2010, 64 p, disponible sur www.cigionline.org, [consulté le 04 janvier 2017].

234 Lire, Garry Schinasi et Edwin M. Truman, « Reform of the Global Financial Architecture », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 14 septembre 2010), 55 p.

par ailleurs des rapports périodiques sur son activité. De plus, comme nous l'avons souligné, la composition du CSF est fortement alignée sur celle du G20 qui est à la base de sa création et dont les membres sont majoritaires.

b. La question de l'autorité normative du CSF

Outre son indépendance, la personnification CSF est également limitée par le fait de ne pas être régi par un traité international contrairement aux autres organisations internationales économiques classiques comme l'OMC ou les institutions de Bretton-Woods. Par voie de conséquence, sa Charte qui pourtant énonce un ensemble détaillé et précis d'engagements que ses membres devraient suivre, ne crée aucun droit ni obligation à l'égard de ses membres[235]. Les engagements convenus au sein du CSF n'ont pas de force contraignante.

En d'autres termes, les décisions et normes sélectionnées par le CSF sont d'application volontaire contrairement aux normes d'autres institutions internationales comme l'OMC qui sont issues de traités. Pour influencer la politique des Etats membres, le CSF doit donc s'appuyer sur la persuasion.

Loin d'avoir un statut de sujet de droit international lui permettant d'exercer une influence sur ses membres et d'agir en toute indépendance, le CSF continue donc à dépendre de ses membres. Cela n'est pas étonnant car l'ensemble des dispositions qui régissent le fonctionnement du CSF donne à penser que cette instance a été créée pour être gouvernée de manière collégiale par ses membres ; du moins dans un premier temps. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à l'exigence du consensus qui caractérise le processus décisionnel de la Plénière composée des représentants de tous les membres nationaux et internationaux du CSF. Toutefois, l'on peut se poser des questions sur la réalité de sa représentativité.

2. Une représentativité relativement limitée

Contrairement à l'adhésion restrictive précédente du FSF, le CSF représente aujourd'hui presque tous les régulateurs des 50 plus grandes banques dans le monde ainsi que près de 80% de l'épargne mondiale. Par ailleurs, son processus décisionnel est fondé sur le consensus de tous les membres. Cependant, cette représentativité est loin d'être satisfaisante car elle ne repose que sur des considérations financières et économiques actuelles et non sur l'existence réelle des différents marchés à travers le monde et ne prend pas en compte la probabilité d'une évolution des réalités actuelles. Ainsi, non seulement les organes du CSF se caractérisent par une représentativité inégale des pays membres (a) mais de nombreux pays à travers le globe n'en sont également pas membres (b).

a. Une inégale représentation des pays membres

La Plénière est l'organe de décision du CSF. Or, à l'image du FSF, les pays membres du CSF ne sont pas également représentés au sein de la plénière. Contrairement aux organes

235 Art. 23.

comparables des autres institutions classiques, chaque pays membre du CSF se voit attribuer au sein de la Plénière un nombre de sièges sur la base de sa taille, la taille de ses marchés financiers et ses dispositifs de stabilité financière[236]. Ainsi, les pays du G7 bénéficient de trois représentants au sein de la Plénière : ces derniers représentent respectivement la Banque centrale, le Ministère des finances et les autorités financières. Les pays des BRICs bénéficient d'un statut similaire tandis-que l'Australie, le Mexique, les Pays-Bas, l'Espagne, la Corée du sud et la Suisse ont deux sièges. Les autres États et territoires membres que sont l'Argentine, Hong-Kong, l'Indonésie, l'Arabie saoudite, Singapour, l'Afrique du sud, et la Turquie n'ont compte à eux qu'un seul représentant. L'on peut noter ici par exemple une différence notable avec le Conseil d'administration du FMI au sein duquel le droit de vote des membres correspond plutôt aux parts d'actions des pays représentés.

Conformément à l'article 9(2) de la Charte du CSF, la prise de décision de la Plénière s'opère sur base d'un consensus. Le consensus qui s'ajoute à l'élargissement de sa composition matérialise la volonté d'assurer une légitimité aux activités du CSF. En effet, le consensus implique l'unité de l'ensemble des membres représentés. Cet aspect a sans aucun doute joué en faveur de l'adhésion de nouveaux membres au CSF notamment celle des économies émergentes. Quelques nuances permettent toutefois de différencier le processus décisionnel de la Plénière du CSF de celui des organes de gouvernance d'autres institutions. Dans le cas par exemple du Conseil d'administration du FMI qui joue un rôle comparable à celui de la Plénière du CSF, le consensus est réputé avoir été obtenu lorsque les administrateurs ayant exercé le droit de vote requis ont marqué leur accord conformément aux exigences de majorité requises pour toutes ses décisions[237]. Rappelons que pour les décisions importantes, la majorité requise au sein du Conseil d'administration du FMI est de 75% des votes ; elle passe à 85% des votes pour les décisions qui ont trait à l'avenir du FMI. Il ressort de cette condition de majorité, que contrairement au CSF dont tous les membres sont capables de bloquer les décisions, le seul État membre disposant du droit de véto au sein du FMI sont les Etats-Unis.

b. Une participation relative des pays non membres

Bien que la représentativité du CSF ait été considérablement renforcée par rapport à son prédécesseur, sa légitimité demeure fragile comparé aux organisations quasi-universelles comme le FMI ou la Banque mondiale. En effet, les pays en développement n'en sont pas membres. En lieu et place, la Charte du CSF accorde au Président la faculté d'adresser des « invitations ad hoc » à des représentants des pays non-membres pour assister à des réunions plénières ou participer à des activités des groupes de travail créés par les comités permanents[238].

En outre, l'article 20 de la Charte de 2012 a prévu la création de groupes consultatifs régionaux comprenant deux représentants des pays non-membres des différentes régions du

236 Charte du CSF, art. 11.

237 Statuts du FMI, art. XII section 5(c).

238 Art. 10(3).

globe. La création de ces groupes régionaux constitue une plateforme pour permette à ces pays d'exprimer leurs préoccupations sur les réformes financières. Force est tout de même de reconnaître là une évolution du CSF qui pendant la crise, n'a uniquement été intéressé que par les préoccupations des pays industrialisés à l'image du FSF. Ainsi par exemple, en 2012, les groupes consultatifs régionaux d'Asie et d'Afrique subsaharienne ont discuté des retombées dans leurs régions de la dette souveraine en Europe et des options politiques visant à réduire la volatilité dans leurs marchés de capitaux respectifs[239].

En un mot, alors que les pays non-membres continuent d'être exclus de la formulation des normes internationales auxquelles ils doivent se conformer, ces initiatives constituent des canaux permettant aux PED et émergents de formuler et faire part de leurs priorités, le but étant de renforcer la légitimité du CSF à agir en tant de véritable institution de gouvernance économique mondiale.

Enfin une mention doit être faite de la non-participation au CSF de certaines institutions régionales qui pourtant exercent une mission de régulation financière. En effet, il ressort de la Charte que l'éligibilité à la qualité de membre n'est pas réservée aux seuls États. Les institutions financières internationales y sont également conviées. Ainsi, à côté de la Commission de l'UE et de la BCE, d'autres institutions régionales de régulation financière pourraient ou devraient y être admises au titre de membres. L'on peut penser ici aux institutions régulatrices européennes et africaines.

Il ressort de ce qui précède que le CSF a bénéficié d'une extension de son mandat. Mais malgré l'extension de son mandat par le G20, le CSF ne dispose pas des prérogatives que procure la personnalité juridique internationale dont disposent les organisations internationales classiques. Le CSF ne peut donc pas imposer des droits et obligations à ses États membres peu nombreux [24 seulement auxquels s'ajoutent les organismes internationaux] dont il doit rechercher le consensus pour l'application de ses décisions. Précisons que le consensus est un accord général qui suppose l'absence d'une quelconque opposition ; ce qui vaut consentement de tous.

De ce point de vue, le CSF se présente davantage comme un réseau d'autorités de régulation [nationales et internationales] et moins comme une véritable organisation internationale ayant un véritable pouvoir hiérarchique. Ainsi, l'on peut comprendre la question posée par Stefano PAGLIARI[240] qui consiste à savoir si l'élargissement du mandat du FSF à travers la création du CSF a conduit à un transfert de pouvoirs ? A cette question, il convient toutefois de répondre à la lumière des développements qui suivent que le CSF dispose d'un pouvoir statutaire de surveillance renforcé qu'il exerce par des mécanismes reconnus.

---

239 S. Pagliari, « Governing Financial Stability: The Financial Stability Board as the Emerging Pillar in Global Economic Governance », in *Handbook of Global Economic Governance*, éd. par M. Moschella (Routledge, 2013), p.13, http://openaccess.city.ac.uk/6814/.

240 Pagliari, p.10.

§ 2. LE CSF : UNE INSTANCE DE SURVEILLANCE TRANSVERSALE

L'une des principales différences entre les institutions de Bretton-Woods et le CSF est que ce dernier exerce ses activités dans un cadre juridique expressément et entièrement fixé par ses textes constitutifs (A.) qui prévoient un certain nombre de mécanismes qui ont également été complétés par le CSF (B.).

A. La surveillance transversale du SFI : une habilitation statutaire

La Charte du CSF l'habilite non seulement à exercer sa mission de surveillance (1.) mais aménage également de manière précise les conditions de sa transversalité (2.).

1. Identification du mandat de surveillance du CSF

Afin de comprendre ce en quoi consiste la surveillance du CSF, il importe de rappeler que l'article 1er de sa charte précise que l'objectif du CSF est de « *coordinate at the international level the work of national financial authorities and international standard setting bodies (SSBs) in order to develop and promote the implementation of effective regulatory, supervisory and other financial sector policies* » et en collaboration avec les autres institutions financières internationales de « *address vulnerabilities affecting financial systems in the interest of global financial stability* ».
Pour lui permettre de réaliser ces objectifs que l'on peut qualifier de mandat général, l'article 2 donne au CSF un mandat qui se résume en dix fonctions spécifiques consistant à :

> (a) assess vulnerabilities affecting the global financial system and identify and review on a timely and ongoing basis within a macroprudential perspective, the regulatory, supervisory and related actions needed to address them, and their outcomes;
>
> (b) promote coordination and information exchange among authorities responsible for financial stability;
>
> (c) monitor and advise on market developments and their implications for regulatory policy;
>
> (d) advise on and monitor best practice in meeting regulatory standards;
>
> (e) undertake joint strategic reviews of and coordinate the policy development work of the international standard setting bodies to ensure their work is timely, coordinated, focused on priorities and addressing gaps;
>
> (f) set guidelines for and support the establishment of supervisory colleges;
>
> (g) support contingency planning for cross-border crisis management, particularly with respect to systemically important firms;
>
> (h) collaborate with the International Monetary Fund (IMF) to conduct Early Warning Exercises;
>
> (i) promote member jurisdictions' implementation of agreed commitments, standards and policy recommendations through monitoring of implementation, peer review and disclosure; and
>
> (j) undertake any other tasks agreed by its Members in the course of its activities and within the framework of this Charter.

Une lecture de ce dispositif ainsi que l'observation de son activité nous permettent de constater que huit des dix fonctions spécifiques énumérées sont consacrées à la surveillance. Ces dernières peuvent être réparties en deux fonctions principales liées au suivi de

l'application des standards financiers internationaux[241] afin de remédier et évaluer les vulnérabilités du système financier international[242].

Il s'agit en premier lieu de *la surveillance de la mise en œuvre des standards et meilleures pratiques.* D'un point de vue normatif, le CSF sélectionne les standards et meilleures pratiques consacrées de chaque secteur dont il promeut la mise en œuvre par l'évaluation, l'incitation et la sensibilisation. Il a par ailleurs engagé une initiative portant sur le respect des normes en matière de coopération internationale et d'échange d'informations dans le domaine de la règlementation et de la surveillance des marchés en s'inspirant de la revue par les pairs menée par le GAFI et le contrôle de l'assistance administrative internationale conduit par l'OCDE que nous étudierons plus tard. Enfin, le CSF a entrepris ces dernières années d'élaborer ses propres standards. Ainsi, ne procède-t-il plus seulement à l'évaluation de l'application des normes qui lui sont externes, mais il réalise également le suivi de la mise en œuvre de ses propres normes.

En second lieu, le CSF est chargé de *la supervision du suivi de la mise en œuvre des réformes financières adoptées par le G20.* Par l'intermédiaire du Comité permanent sur l'application des normes [SCSI], le CSF coordonne et supervise le suivi de la mise en œuvre des réformes financières convenues et ses rapports au G20. Cela comprend l'élaboration des rapports sur les engagements et les progrès accomplis dans la mise en œuvre des standards financiers internationaux[243] et d'autres initiatives politiques des membres en conduisant des examens par les pairs des membres [qui sont une obligation d'adhésion] et en encourageant à l'adhésion mondiale aux standards de régulation et de la surveillance prudentielle.

A la demande du G20, le CSF *coordonne la surveillance* des progrès dans le développement et la mise en œuvre des recommandations de réformes du G20 pour le secteur financier depuis la Sommet de Washington de novembre 2008. A ce titre, il effectue donc une surveillance conjointe de cette mise en œuvre avec les organismes internationaux de normalisation compétents. Les rapports réguliers aux ministres, gouverneurs du G20 et dirigeants du G20 ont à ce jour, porté principalement sur les progrès de mise en mise en œuvre dans les principaux domaines de réforme.

Afin de renforcer la coordination et l'efficacité de ce contrôle, le CSF a mis en place, en collaboration avec les organismes de normalisation pertinents, un cadre de coordination pour la mise en œuvre de la surveillance [*CFIM*][244]. Le CFIM prévoit un suivi hiérarchisé facilité par la consultation, la collaboration et l'échange des ressources entre le CSF et les organismes de normalisation pertinents[245].

---

241 Art. 2(1)(d).

242 Art. 2(1)(a).

243 http://www.fsb.org/about/leading-by-example/

244 CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms », 18 octobre 2011. [Consulté le 28 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111017.pdf.

245 CSF, p.4.

2. La transversalité de la surveillance du CSF

La fonction de coordination confiée au CSF nous permet également de mettre le doigt sur la nature transversale de la surveillance qu'il exerce. N'oublions pas en effet, qu'en vertu de l'article 5 de sa Charte, l'une des particularités du CSF est de compter parmi ses membres, des entités régulatrices du secteur financier. Il s'agit non seulement des régulateurs nationaux et des IFI, mais également des organismes internationaux de normalisation au sein desquels les premiers se regroupent selon leurs domaines de compétence.

En pratique, le CSF favorise une évaluation collective en tirant parti de ses membres qui sont par ailleurs des autorités de surveillance nationales et même sectorielles pour certains. En premier lieu, dans le cadre de leur participation au CSF, ces différentes autorités de surveillance lui adressent indépendamment les résultats de leurs évaluations effectuées dans le cadre de leurs propres mandats. En second lieu, la composition diversifiée de sa Plénière permet une approche holistique de ses propres évaluations. Le CSF est en effet structuré par les représentants des autorités responsables des trois secteurs composant la matière financière. Ainsi, le CSF opère un suivi de la mise en œuvre des normes applicables aux trois secteurs des banques, des marchés financiers et des assurances.

La relation entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation que sont le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB], l'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA], l'Organisation internationale des commissions de valeurs [OICV], le Comité sur le système financier mondial [CSFM], et le Comité des paiements et des infrastructures de marché [CPIM] éclaire sur plusieurs aspects particuliers de la façon dont l'organisation fonctionne en pratique. Par exemple, lors de l'éclatement de la crise financière, un groupe de travail présidé par Mario DRAGHI avait effectué une évaluation rapide de la nature de la crise qui reposait sur un diagnostic holistique effectué par les autres régulateurs nationaux [y compris les banques centrales] et les groupements internationaux de normalisation, et avait présenté un certain nombre de propositions pour renforcer la résilience du marché et des institutions[246].

C'est exactement là que le CSF, par sa composition diversifiée, peut potentiellement apporter sa plus grande valeur ajoutée en comblant les lacunes que comporte une surveillance sectorielle. Cette proximité institutionnelle avec les régulateurs membres permet non seulement une évaluation trans-sectorielle et holistique des systèmes financiers mais également une mise en œuvre rapide des conclusions du groupement qu'il constitue, par les normalisateurs internationaux et les régulateurs nationaux. La question est donc de savoir par quels mécanismes le CSF assure-t-il sa surveillance ?

B. Les deux mécanismes de surveillance du CSF

L'article 2(1) de la Charte prévoit explicitement plusieurs moyens d'exercice de la surveillance. Sur ce fondement, le CSF a développé une panoplie de mécanismes que nous

246 FSF, « Financial Stability Forum Recommends Actions to Enhance Market and Institutional Resilience » (FSF, 12 avril 2008), 10 p, disponible sur www.fsb.org, [consulté le 16 janvier 2017] .

pouvons répartir en deux catégories principales. D'une manière générale, le CSF exerce sa surveillance à travers les examens par les pairs (A.) et les rapports d'avancement issus de ce que l'on pourrait qualifier de simple suivi (B.).

1. Les examens par les pairs : un mécanisme de surveillance approfondie

Ainsi que son nom l'indique, l'on entend par examen par les pairs, l'évaluation d'un pays effectuée par ses pairs c'est-à-dire par d'autres pays. Dans le cadre du CSF, il s'agit surtout de l'examen d'une autorité nationale de régulation financière par les autorités de régulation d'autres juridictions. Ce mécanisme se distingue surtout des autres mécanismes de surveillance du CSF par son intensité. En effet, la procédure de l'examen par les pairs se présente comme un processus d'évaluation approfondi qui commence par la mise en place d'un groupe d'experts et aboutit à des conclusions de la Plénière sur la base des rapports effectués par lesdits experts.

L'examen par les pairs est un mécanisme de surveillance explicitement prévu par l'article 2(1)(i) pour l'évaluation du respect par les pays membres des engagements convenus. Aux termes de l'article 6(1) de la Charte, les pays membres du CSF ont pour engagements de poursuivre le maintien de la stabilité financière, maintenir l'ouverture et la transparence du secteur financier, et mettre en œuvre les normes financières. Il en ressort que le suivi de la mise en œuvre des standards financiers retenus par le CSF passe par le biais de l'examen par les pairs. De ce point de vue, l'un des objectifs des examens par les pairs est de permettre l'*échange* des *informations* sur les politiques de régulation ou autres politiques du secteur financier, et de recevoir les commentaires des pairs au sujet de la mise en œuvre effective des politiques convenues.

Les examens par les pairs du CSF se concentrent sur les secteurs où le CSF peut apporter une valeur ajoutée au système de surveillance internationale. A cet effet, les critiques par les pairs vont éviter de dupliquer les mécanismes d'évaluation déjà existants tels que le PESF, le RONC et les évaluations mutuelles menées par d'autres organismes internationaux ou nationaux. Rappelons que la valeur ajoutée du CSF vient en grande partie de son approche multisectorielle et collectiviste en ce sens que sa composition favorise le dialogue et le partage des leçons entre les pairs. Composées d'experts issus des autorités régulatrices des pays membres [les pairs], les équipes d'examen sont invitées à évaluer les informations fournies par les membres du CSF sur la mise en œuvre nationale d'une norme ou d'une politique spécifique [pour les revues thématiques] ou sur les mesures prises en réponse aux recommandations pertinentes issues du PESF et du RONC du FMI et de la Banque mondiale [pour les examens par pays].

Ainsi, l'on distingue deux types d'examens par les pairs que sont : les examens thématiques et les examens par pays.

Les examens par pays mettent l'accent sur la mise en œuvre et l'efficacité des politiques du secteur financier de réglementation, de surveillance ou d'autres pour atteindre les résultats escomptés dans un État membre spécifique du CSF. Ils examinent les mesures prises ou

envisagées par les autorités nationales pour mettre en œuvre les recommandations issues des évaluations du PESF et des RONCs du FMI relatives à la réglementation et de la supervision financière, ainsi que sur l'infrastructure institutionnelle et le marché qui sont considérées comme plus importantes et pertinentes pour le mandat principal de la CSF de promouvoir la stabilité financière[247]. L'on peut noter ici que l'examen par les pairs se présente comme un follow-up des recommandations effectuées par d'autres institutions.

Les examens par pays peuvent également se concentrer sur les questions de politique du secteur financier de réglementation, de surveillance ou d'autres qui ne sont pas couverts dans le PESF qui sont opportunes et d'actualité pour le pays membre et pour l'ensemble des membres du CSF. Contrairement au PESF, un examen de pays n'analyse pas complètement la structure ou les politiques du système financier d'un pays membre, ni ne fournit une évaluation de ses vulnérabilités conjoncturelles ou sa conformité aux normes financières internationales[248].
Parallèlement aux examens par pays, des thèmes centraux[249] sont abordés dans le cadre de groupes de travail spécifiques du CSF à travers ce qu'il convient de nommer examens thématiques.

Les examens thématiques consistent à identifier des exemples de premier plan de retard à travers les pays membres du CSF, mettre en lumière les domaines où des actions sont nécessaires pour renforcer la mise en œuvre et en analyser les obstacles.
En d'autres termes, ils se concentrent sur la mise en œuvre et l'efficacité des normes financières internationales dans un domaine particulier important pour la stabilité financière mondiale. Ils peuvent également analyser d'autres domaines importants pour la stabilité financière mondiale où il n'existe pas encore de normes internationales.
Les objectifs de ces examens sont d'encourager à travers les pays et les différents secteurs une mise en œuvre cohérente ; d'évaluer [si possible] la mesure dans laquelle les normes et les politiques ont eu les résultats escomptés ; et d'identifier les lacunes et les faiblesses dans les domaines examinés.

Deux à trois contrôles thématiques sont effectués chaque année dans tous les pays membres. Les résultats de ces évaluations font l'objet d'une brève publication par le CSF. Un groupe de travail est actuellement en train d'évaluer les expériences des examens par les pairs et de les mettre à jour afin de recommander des moyens de renforcer le processus d'examen.

La présentation qui vient d'être faite démontre que l'examen par les pairs a également pour objectif l'évaluation *de l'efficacité* des normes financières internationales et des politiques convenues au sein du CSF. Dans cette perspective, constatant que la mise en œuvre de

---

247 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », 12 mars 2015, p.2. [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/FSB-Peer-Review-Handbook-12-March-2015.pdf.

248 CSF, p.2.

249 Le thème too big too fail par exemple.

l'essentiel du contenu des réformes du G20 était achevée ou en cours d'achèvement, le CSF, en collaboration avec les organismes internationaux de normalisation a élaboré un cadre pour l'évaluation post mise en œuvre des efforts des réformes de la régulation financière du G20[250].

Ce cadre a pour objectif de guider les analyses du CSF visant à déterminer si les réformes du G20 atteignent les résultats escomptés et à identifier les conséquences involontaires matérielles qui devraient être corrigées, sans compromettre les objectifs recherchés par lesdites réformes. Il s'agit d'évaluer les effets des réformes de la régulation dont la mise en œuvre est en cours et achevée. Le cadre décrit donc les approches de la méthodologie de l'évaluation qui sera opérée.

Les principales conclusions sur les effets des réformes sont résumées dans les rapports annuels du CSF adressés au G20 sur la mise en œuvre et les effets des réformes de la régulation financière du G20. Celles-ci comprennent une analyse sur les effets globaux des réformes sur la résilience du SFI et l'intermédiation bancaire, les domaines d'attention permanente concernant l'interaction et les effets potentiels des réformes, et les principales conclusions de toute évaluation entreprise au cours de l'année précédente[251].

2. Les autres mécanismes existants

En dehors des examens par les pairs, le CSF recourt également à des mécanismes de surveillance moins approfondie. Il s'agit notamment du suivi de la mise en œuvre des réformes dans des secteurs jugés non prioritaires (a.). Cela étant, il conviendra également de se pencher sur le cas particulier du suivi de la mise en œuvre des normes de coopération (b.).

a. Le simple suivi des réformes non prioritaires

Le suivi de la mise à en œuvre des réformes de la régulation financière dans les domaines jugés non prioritaires se présente en pratique comme une simple collecte d'informations assurée par un réseau de mise en œuvre établi au sein du CSF. Le Réseau de suivi de la mise en œuvre fonctionne comme une centrale de renseignements qui consiste dans des canaux d'échange et diffusion de d'informations issus des *rapports de certains groupes de travail du CSF sur un domaine politique spécifique* ainsi que des *rapports sur l'état global de la mise en œuvre des*

---

250 CSF, « Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms », 3 juillet 2017, disponible sur www.fsb.org, [consulté le 05 janvier 2017].

251 Le 3e rapport annuel du CSF adressé au G20 a été publié le 3 juillet 2017. De manière générale, il ressort de ce rapport que les preuves sur les effets des réformes à ce jour montrent une résilience plus élevée du système financier international sans entraver l'offre de crédit à l'économie réelle. Le rapport note notamment que les grandes banques internationales continuent d'observer les accords de Bâle III en constituant des réserves de capital et de liquidité. Toutefois, il y est recommandé la vigilance dans trois domaines. Le premier est celui de l'ouverture et l'intégration recherchées car les évaluateurs observent une diminution des prêts bancaires internationaux, ce qui est de nature à favoriser la fragmentation des marchés. La seconde question est la liquidité sur laquelle les évaluateurs recommandent une plus grande surveillance afin de renforcer la résilience dans les conditions de crises. Le troisième domaine se rapporte aux économies émergents et en développement sur lesquelles, les réformes ne semblent pas encore avoir d'impact significatif (notamment sur la croissance globale du crédit).

recommandations de réforme financière du G20 élaborés sur la base de sondages [réponses aux questions posées par le Réseau de mise en œuvre].

A la différence de l'examen par les pairs, la surveillance effectuée dans le cadre du Réseau de suivi de la mise en œuvre est une collecte d'informations basique qui n'implique pas d'examen approfondi. Il s'agit simplement d'une espèce d'enquête par laquelle le Réseau de suivi de la mise en œuvre recueille des informations auprès des autorités nationales sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes du G20/CSF sur la régulation financière. L'enquête du Réseau de suivi de la mise en œuvre est vaste et chaque pays membre fournit vingt à soixante pages d'informations ; cependant, il n'y a pas de contrôle ou d'analyse collective de ces informations. Ces informations sont néanmoins intégrées dans le rapport du CSF adressé annuellement au G20 et font l'objet d'une publication sur le site internet du CSF à travers un tableau régulièrement mis à jour qui présente une vue d'ensemble de la mise en œuvre de ces normes juridictions par juridictions.

En résumé, l'on peut retenir que la surveillance de la mise en œuvre des normes relevant des secteurs jugés non prioritaires est une simple collecte d'informations à travers le Réseau de mise en œuvre qui est constitué par les réponses des juridictions membres du CSF à son enquête annuelle [sondage annuel] mise en place à partir de 2010. En ce sens, il ne s'agit que d'un simple suivi qui n'implique pas de contrôle par l'autorité de surveillance. Les domaines de réformes retenus dans le cadre de cette surveillance sont au nombre de 10. Il s'agit précisément des Hedge funds, la Titrisation, l'amélioration de la supervision, la construction et la mise en place des cadres et des outils macro-prudentiels, l'amélioration de la surveillance des agences de notation de crédit, l'amélioration et l'alignement des normes comptables, l'amélioration de la gestion des risques, le renforcement de l'assurance-dépôts, la préservation de l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers, et la protection des consommateurs financiers.

b. Le cas particulier du suivi de la coopération internationale

Conscient de la nécessité d'une coopération et de l'échange d'informations entre les régulateurs nationaux et suite à l'appel des dirigeants du G20 lors du sommet de Londres en avril 2009 au lancement par le CSF d'instruments pour promouvoir la coopération entre les administrations, le CSF a lancé en mars 2010 une initiative visant à encourager tous les pays à se conformer aux normes de régulation en matière de coopération internationale et d'échange d'informations[252].

Cette initiative qui est mise en œuvre par le SCSI a un champ d'application matériel et personnel bien précis. En ce qui concerne son champ matériel, elle porte en réalité sur le respect des normes internationales d'échange d'informations et de coopération dans les domaines de la supervision bancaire, des assurances et des valeurs mobilières. Les principes pertinents ont été sélectionnés parmi les trois standards-clés qui s'appliquent à la régulation

252 CSF, « Promoting global adherence to regulatory and supervisory standards on international cooperation and information exchange », 2011, 21 p, disponible sur www.fsb.org, [consulté le 16 janvier 2017].

financière à savoir : les principes fondamentaux du CBCB pour un contrôle bancaire efficace ; les principes fondamentaux d'assurance de l'AICA ; et les objectifs et principes de l'OICV en matière de régulation des valeurs mobilières. Ils ont été sélectionnés sur la base de deux critères : il s'agit en effet de principes se rapportant d'une part à la coopération et à l'échange d'informations, et aux pouvoirs et pratiques essentiels de supervision d'autre part, lesquels sont indispensables à la coopération et à l'échange d'informations (CSF).
Sont exclus de cette initiative, les principes qui concernent uniquement la coopération et l'échange d'informations dans les domaines de la fiscalité ou de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme car ils font déjà l'objet d'un suivi par d'autres organismes internationaux que sont l'OCDE et le GAFI.
En ce qui concerne son champ personnel, le CSF a priorisé dans le cadre de cette initiative, un bassin d'environ 60 juridictions pour l'évaluation parmi lesquelles vingt-quatre sont membres et les autres sont des juridictions non membres qui ont une grande importance financière en se basant sur les indicateurs économiques et financiers. En 2014, il a été décidé de l'extension de ce processus à six nouvelles administrations à partir de 2015[253].

Outre la particularité de son champ d'application qui s'étend au-delà des seuls membres du CSF, cette initiative est intéressante car elle peut consister en deux mécanismes de surveillance selon le type juridiction en cause. Pour certaines juridictions, elle peut consister en un simple suivi mais pour d'autres, elle peut également intégrer une seconde phase qu'est le contrôle ou dialogue approfondi. En effet, la mise en œuvre des principes pertinents est simplement évaluée dans un premier temps sur la base des dernières revues des institutions de Bretton-Woods dans le cadre du RONC et du PESF, ainsi que de la signature du statut du MoU de l'OICV sur la consultation, la coopération et l'échange d'informations. Ici, l'évaluation n'est pas approfondie. Le CSF ne procède pas lui-même à un contrôle du respect des normes. Il se réfère simplement aux conclusions issues des évaluations effectuées par d'autres institutions. Ce n'est que lorsqu'il constate que les juridictions concernées n'ont pas adhéré auxdites normes que le CSF initie un dialogue approfondi.

Les juridictions concernées devant être invitées à faire l'objet d'une évaluation approfondie sont identifiées sur la base de deux critères généraux. Sont concernées les juridictions pouvant présenter un risque pour le système financier en raison de leur importance financière et leur faible respect des normes de coopération et d'échange d'informations à la lumière des ressources disponibles[254].

Ainsi, le premier critère est l'importance financière. Celle-ci peut se mesurer à la taille du marché de la juridiction en cause, son importance systémique ou sa substituabilité. L'on peut par exemple prendre en compte les flux de capitaux qui transitent sur son territoire ou même la part de marchés dans certains segments de marchés mondiaux. Toutes ces informations

253 Voir, CSF, Initiative on cooperation and information exchange, annexe B, www.fsb.org.

254 CSF, « Promoting global adherence to regulatory and supervisory standards on international cooperation and information exchange », p.3, disponible sur www.fsb.org, [consulté le 05 janvier 2017].

seront compilées par le Secrétariat et seront accessibles à travers la publication d'un classement des juridictions.

Le second critère est la conformité aux standards[255]. Pour déterminer cette conformité ou pas, le CSF se réfèrera à des sources d'informations hiérarchisées. La première source d'informations est l'évaluation de la conformité aux normes du Comité de Bâle, de l'AICA et de l'OICV détaillée dans le RONC qui peut être autonome ou intégré à un PESF.
Pour les juridictions dont le niveau de conformité indiqué par le RONC est insuffisant ou s'il n'y existe pas suffisamment d'informations y relatives, le CSF prendra en compte d'autres sources d'informations. Il s'agit essentiellement de l'*adhesion* de ces juridictions aux MoU de l'AICA et de l'OICV. En effet, l'acceptation par l'OICV d'une juridiction en tant que signataire du MoU est considérée par le CSF comme la preuve de l'adhésion aux normes de coopération et d'échange d'informations d'une teneur équivalente aux principes concernant les valeurs mobilières. Ces signataires sont listés à l'annexe A du MoU de l'OICV. Il suffira donc pour le CSF de se procurer cette liste pour identifier les juridictions concernées. Cette substituabilité ne concerne cependant que le MoU de l'OICV car le CSF considère le processus d'adhésion au MoU initié par l'AICA à partir de 2007, comme étant encore une expérience limitée. Ainsi, devenir signataire du MoU de l'AICA n'est pas considéré comme un substitut du respect des normes pertinentes du secteur des assurances même si cela pourrait changer à l'avenir[256]. Si les conditions de conformité ne sont pas satisfaites dans les deux premières sources d'informations, un recours à d'autres sources d'informations peut encore être entrepris. Ces sources supplémentaires d'informations comprennent les progrès accomplis par la juridiction pour devenir signataire des MoU de l'AICA et de l'OICV, l'identification de la juridiction comme non coopérative, et les preuves documentaires fournies par les membres et non membres du CSF sur la non-conformité aux normes de coopération et d'échange d'informations.

Ce n'est que lorsque les deux critères présentés ci-dessus seront réunis que le CSF enclenchera la seconde phase de sa surveillance. Ce n'est donc qu'à ce stade et pour la catégorie des juridictions concernées que la surveillance prendra la forme d'un processus d'évaluation approfondie. Ce dialogue approfondi avec les juridictions aura pour but d'examiner la conformité d'une juridiction à ces normes ; examiner les raisons de ces lacunes ; discuter des procès accomplis par la juridiction pour répondre aux recommandations pertinentes énoncées dans le RONC ; et faire des recommandations sur les mesures à prendre pour améliorer la conformité[257]. Sera ainsi formée une équipe d'experts composée de spécialistes du domaine bancaire, des assurances et des valeurs mobilières issus des autorités nationales de régulation membres du CSF pour examiner toutes les informations pertinentes et existantes, y compris les informations fournies par les autorités sur les développements

255 CSF, « Promoting global adherence to regulatory and supervisory standards on international cooperation and information exchange », Annexe B.

256 Ibid., p.5.

257 Ibid., p.2.

intervenus depuis les derniers RONCs. Par son procédé et la composition de l'équipe chargée de l'examen, cette seconde phase prend donc la forme d'un examen par les pairs. L'équipe engagera un dialogue avec la juridiction en cause et le cas échéant, encouragera les autorités à demander une nouvelle évaluation de la conformité auxdites normes dans le cadre d'un RONC autonome ou intégré à un PESF[258].

Cette évaluation approfondie débouchera au final sur la préparation d'un rapport qui évaluera la conformité pour indiquer si la juridiction est coopérative ou pas, et recommandera le cas échéant, un calendrier pour la mise en œuvre des actions pour remédier aux faiblesses identifiées qui fera à son tour l'objet d'un follow-up.

Pour reconnaître les progrès réalisés par les juridictions évaluées dans la mise en œuvre de ces normes, le CSF publie depuis 2011, une liste de toutes ces juridictions, y-compris celles considérées comme non-coopératives. Il ressort de la dernière mise à jour publiée en décembre 2014, que sur 60 juridictions évaluées, 46 juridictions avaient démontré un niveau de conformité suffisamment élevé. Par ailleurs, des recommandations avaient été formulées à l'endroit de 13 juridictions pour renforcer leur conformité tandis que l'une d'entre elles à savoir le Venezuela a été indexé comme étant un pays non-coopératif dans lequel la prudence est de mise dans l'exercice d'activités aussi bien avec les établissements financiers qu'avec les autorités régulatrices du pays.

***

L'ensemble des développements qui viennent d'être faits nous a permis de démontrer que le CSF est une version améliorée et renforcée du FSF qui avait été créé en 1999 pour surmonter la fragmentation entre les organismes internationaux de normalisation et pour coordonner la régulation financière internationale. Créé dans la foulée de la crise financière mondiale de 2008, le CSF a une structure multidimensionnelle en ce sens qu'il compte parmi ses membres, des organisations nationales, régionales et multilatérales. L'on retrouve parmi ces instances multilatérales, des organismes internationaux de normalisation spécialisés dans les différents secteurs de la finance ; ce qui lui permet de combler les lacunes liées à la fragmentation sectorielle de la régulation financière. Le CSF se présente ainsi comme une organisation trans-réseau. Cette caractéristique unique le distingue de toutes les autres organisations multilatérales.

Pourvu d'une mission de régulation prévue explicitement par sa Charte, le CSF exerce une fonction de normalisation mais aussi et surtout une fonction de surveillance par le biais de plusieurs mécanismes. Dans le cadre de cette dernière fonction qui a fait l'objet de notre analyse, se pose la question de l'applicabilité de ses décisions. Est ici posée la question de sa légitimité dans la mesure où ses délibérations sont censées être appliquées aussi bien par ses membres que les non membres dans le cas par exemple du suivi de la mise en œuvre des standards de coopération par les régulateurs nationaux. Sous cet angle, le CSF est confronté à deux problématiques majeures. La première consiste à concilier sa mission de régulation

258 Ibidem.

financière internationale avec l'absence de force contraignante qui caractérise son corpus normatif. La seconde problématique réside dans la conciliation de la vocation universelle des normes dont il assure le suivi de la mise en œuvre, avec la composition restreinte de sa structure.

Conclusion du chapitre I

Au regard de ce qui précède, l'architecture de la surveillance générale est constituée par trois institutions que sont le FMI, la Banque mondiale et le CSF. La nature et l'exercice de leur surveillance nous permet d'opérer une distinction nette entre la surveillance exercée par les institutions de Bretton-Woods et celle exercée par le CSF. En effet, tandis-que les contours de la surveillance du CSF sont définis de manière précise par sa Charte, la surveillance des institutions de Bretton-Woods se caractérise par sa nature évolutive allant même au-delà de ce qui aurait pu être considéré comme relevant du champ défini a priori par leurs statuts respectifs.
Leur surveillance se caractérise en effet par un élargissement de leurs compétences à travers un usage des pouvoirs implicites découlant des différents objectifs qui leur ont été assignés consistant pour le FMI à assurer le bon fonctionnement du système monétaire international et pour la Banque mondiale à poursuivre les enjeux de développement et de réduction de la pauvreté.

Cette activité de surveillance nous permet donc de vérifier que le principe de spécialité n'est pas incompatible avec la théorie des pouvoirs implicites qui se définissent comme « *des pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés par l'acte fondateur sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci*[259] ». Le recours à cette approche téléologique doit donc être vu comme une affirmation de leur capacité juridique et donc leur autonomie vis-à-vis de leurs États membres dans le respect des missions qui leurs ont été assignées. En effet, poser la question de la capacité implique d'identifier les moyens d'action et l'objet social. L'objet social prévu par les actes constitutifs est la raison fondamentale pour laquelle différentes institutions sont instituées. Celle-ci se décline en compétences explicites ou implicites qui sont mises en œuvre par les différents pouvoirs qui sont reconnus à l'organisation[260]. Les compétences (quoi ?) renvoient au domaine ou champ d'activité potentielle et les pouvoirs (comment ?) renvoient aux moyens d'action[261]. La compétence et les pouvoirs pris ensemble définissent donc la capacité juridique de l'organisation qui est le périmètre de sa personnalité[262]. En d'autres termes, relever la capacité juridique, c'est donc affirmer sa personnalité juridique. Ce lien entre pouvoirs et capacité est

---

259 CIJ, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations unies, CIJ Rec. 1949.

260 Pierre d'Argent, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p.453.

261 CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires, CIJ Rec. 1996, p. 74, § 19.

262 Frédéric Dopagne, *Les contre-mesures des organisations internationales*, Bibliothèque de l'Institut des hautes études internationales de Paris (Louvain-la-Neuve: Anthemis LGDJ, 2010), p.30 et s.

indubitable car si l'organisation n'est qu'un organe commun [car n'ayant pas de personnalité distincte], les membres fondateurs peuvent en faire ce que bon leur semble et la définition de ses compétences et de ses pouvoirs serait sans importance[263]. C'est dans cette logique que nous devons interpréter l'activité de surveillance telle qu'exercée par les institutions de Bretton-Woods qui sont des organisations internationales classiques pourvues d'une personnalité juridique qui s'affirme cependant dans les limites fixées par leurs actes constitutifs respectifs. Ce pouvoir d'auto-interprétation qui n'est que très rarement reconnu aux organisations internationales a la particularité d'être un pouvoir exclusif et quasi-judiciaire exorbitant de droit commun. Ainsi par exemple, de manière générale, les organisations internationales du système des Nations-Unies demandent un avis consultatif de la CIJ ou recourent à un arbitrage ad hoc en cas de difficultés sur l'interprétation de la valeur juridique ou la portée de leur droit dérivé. Or ici, elle est exercée par des organes technico-politiques composés à la fois de techniciens et de politiques. En général, peu d'institutions internationales bénéficient d'un tel pouvoir. Exceptionnellement, les organisations internationales économiques présentent toutefois la spécificité de bénéficier d'un tel pouvoir. Les Statuts du FMI[264] et de la Banque mondiale[265] ont été les premiers actes constitutifs à accorder un tel pouvoir aux organisations internationales. Au-delà des institutions de Bretton-Woods, d'autres institutions comme l'AMGI[266] et l'OMC[267] possèdent également un tel pouvoir. La seule autre institution spécialisée du système des Nations-Unies qui possède ce pouvoir est le FIDA[268]. Cependant, de nombreuses organisations régionales possèdent cette compétence. L'on peut par exemple citer la BERD[269] ou encore les organes dirigeants institués pour les produits de base qui n'entrent pas dans le champ de notre étude.

Lorsque ce pouvoir est reconnu à une organisation internationale, il lui est exclusif. Cela signifie l'existence d'un mécanisme purement interne à deux « degrés de juridiction ». La première instance : organe en charge de la gestion courante adopte une décision et cette décision est susceptible d'appel devant une instance supérieure qu'est l'Assemblée des États. Cette décision est finale et sans recours possible. C'est la solution par exemple retenue par le FMI[270]. En conséquence, ce pouvoir étant exclusif, l'interprétation officiellement donnée a

---

263 Lire en ce sens, Pierre d'Argent, « La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p.453 et s; Pasquale Fiore, ... *Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica, studi di Pasquale Fiore* .. (Torino [etc.] Unione tip.-editrice torinese, 1915), §81, et, David J. Bederman, « The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel », *Virginia Journal of International Law* 36 (1996 1995): p.336.

264 Art. XXIX

265 Art. VIII.

266 Art. 56.

267 Art. IX.

268 Art. 11 section 1.

269 Art. 57.

270 Dominique Carreau, *Le Fonds monétaire international*, Collection U Série Droit international économique (Paris: A.Colin, 1970), p.97-103.

valeur obligatoire. Elle s'impose à la fois à l'organisation elle-même, et aux pays membres en tant que droit matériel de l'institution et s'impose aussi aux tribunaux internationaux qui doivent lui reconnaître une pleine valeur et l'appliquer.

Il convient toutefois de noter que l'activité de la Banque mondiale en la matière est plus limitée dans la mesure elle n'est pas dotée à proprement parler d'une mission de surveillance. Elle est avant tout une institution opérationnelle ; ce qui rend sa surveillance facultative à l'égard des États. Parmi les trois institutions inscrites dans une surveillance générale, le CSF et le FMI sont tout naturellement les plus actives car elles seules ont été dotées d'une mission statutaire de surveillance. Ce n'est donc pas un hasard si, comme nous le verrons plus tard, ces deux institutions sont les principaux animateurs de la coordination interinstitutionnelle de tous les acteurs impliqués dans la surveillance monétaire et financière internationale. Mais avant, il convient de préciser que le CSF a l'avantage de s'adresser directement aux acteurs financiers nationaux par le biais de ses régulateurs membres ; ce qui ne va pas de soi pour le FMI dont la limite est posée par l'article VIII section 5(b) des Statuts. Toutefois, le FMI a l'avantage de la contrainte de ses obligations contrairement au CSF dont la Charte ne créé ni devoirs, ni obligations à l'égard de ses membres.

CHAPITRE II.

L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE DÉCENTRALISÉE

Nous empruntons ce concept au droit interne qui définit la décentralisation comme « *un mode d'aménagement des structures de l'administration dans lequel, une personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts ou à des activités de service public, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité*[271] ». En ce sens, la notion de décentralisation telle que nous la définissons dans le cadre de cette étude ne correspondra pas à celle retenue de manière traditionnelle en droit international qui l'appréhende comme un « *mode d'aménagement des rapports entre les institutions d'un système dotées d'une certaine autonomie et dont une occupe le centre sans qu'existe un véritable lien de subordination*[272] ». En matière monétaire et financière, la décentralisation ne s'inscrit aucunement dans le cadre de rapports interinstitutionnels particuliers. L'emprunt que nous faisons se rapporte principalement à deux critères. Le premier est celui de la *libre administration*[273] qui se caractérise par l'autonomie dans l'exercice des compétences. En effet, la surveillance internationale en matière monétaire et financière n'est pas uniquement assurée par des institutions à compétence générale. Elle est aujourd'hui également assurée par des institutions autonomes voire indépendantes[274] des institutions à compétence générale[275] qui se sont vues attribuer une compétence en la matière de manière expresse par leurs actes constitutifs.

C'est à ce stade qu'intervient le second critère [le plus important dans le cadre de notre étude] qu'est celui de la limitation du champ d'application de la surveillance exercée. En effet, la surveillance exercée par les institutions concernées n'est plus générale, mais elle s'applique plutôt à un champ de compétence précis. Cette décentralisation du champ d'application de la surveillance peut être sectorielle ou territoriale.

La nature sectorielle de la surveillance exercée tient en réalité à la spécialisation des institutions compétentes dans un domaine bien précis par opposition à la transversalité qui caractérise la surveillance générale que nous venons d'étudier. La coopération internationale des régulateurs financiers nationaux a en effet donné naissance à l'apparition d'une nouvelle

---

271 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, [12e édition mise à jour] / [par Marie Cornu,..., Alain Ghozi,..., Marie Goré,..., .. [et al.]], Quadrige (Paris: PUF, 2018), p.300. Sur ce point, voir également, Charles Debbasch et Frédéric Colin, *Droit administratif* (Paris, France: Economica, 2018), p.173-185; Martine Lombard, Gilles Dumont, et Jean Sirinelli, *Droit administratif* (Paris, France: Dalloz, 2017), p.165-198; et, Constitution française, 1958, art. 72.

272 Vincent Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), §.1781.

273 En ce sens, CE, juge des référés, ord. du 24 janvier 2002, n°242128, rec. Lebon, Commune de Beaulieu-sur-Mer c. Ministre de l'intérieur ; CE, juge des référés, ord. du 1er mars 2006, n°290417, rec. Lebon, Ministre aux collectivités territoriales. Ces différents arrêts consacrent le principe de libre administration des collectivités locales au rang de liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative créé par la loi n°2000-597 du 30 juin 2000. Soulignons toutefois que ce critère essentiel en droit interne n'est qu'accessoire dans le cadre de la présente étude.

274 Il s'agit là d'ailleurs d'une nuance qui confirme bien que le concept de décentralisation que nous utilisons n'est qu'une notion d'emprunt en ce sens que la notion de décentralisation telle que développée en droit interne repose sur le contrôle de légalité exercé par le pouvoir central (Préfet) sur les actes pris par les collectivités locales. Or, nous constaterons les chapitres qui suivront que nonobstant leur statut juridique respectif, les relations qui existent entre les institutions à compétence générale et les institutions à compétence décentralisée reposent sur une réelle indépendance, d'où la tendance à la mise en place de mécanismes de coordination.

275 Voir Chapitre 1.

catégorie d'acteurs spécialisés chargés principalement d'adopter des standards internationaux destinés à être mis en œuvre au niveau national. Il apparaît aux termes de leurs textes constitutifs respectifs que ces organismes internationaux de normalisation financière ont reçu la compétence statutaire d'exercer le suivi de la mise en œuvre des standards qu'ils adoptent. Ces instances de régulation internationale se caractérisent toutefois par la singularité de leur structure juridique ; ce qui n'est pas dénué de toute incidence juridique. A côté de cette nouvelle architecture plurilatérale et singulière (section 1), l'on assiste également à la mise en place de systèmes autonomes de surveillance dans le cadre de regroupements régionaux qui occupent une place de plus en plus importante dans l'architecture du système monétaire et financier international (section 2).

SECTION I.
L'EXERCICE D'UNE SURVEILLANCE SECTORIELLE

Les principaux acteurs de cette surveillance sectorielle sont les groupements au sein desquels se réunissent les régulateurs financiers nationaux (§ 2.). A côté de ces principaux acteurs, il convient préalablement de relever la contribution sectorielle non moins importante apportée par l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE] à la surveillance de la stabilité monétaire et financière internationale (§ 1.).

§ 1. LA PARTICIPATION INDIRECTE DE L'OCDE À LA SURVEILLANCE

A la différence du FMI ou du CSF qui en ont reçu le mandat par le biais de leurs actes constitutifs respectifs, l'OCDE n'est pas une instance de régulation monétaire ou financière internationale. Elle a plutôt pour ambition d'être un hub de gouvernance économique mondiale (A.). Ce faisant, elle participe très activement de manière indirecte à la surveillance internationale en matière monétaire et financière à travers le suivi du respect de normes qu'elle a adoptées dans des domaines bien précis dont l'intérêt pour la stabilité monétaire et financière internationale est majeur (B.).

A. Un hub de gouvernance économique mondiale

L'OCDE est une institution économique internationale pourvue d'une mission de régulation (1.). Se caractérisant par une composition restreinte, cette instance de régulation a la prétention d'être un hub de gouvernance économique mondiale. Elle exerce pour ce faire une régulation dont la portée s'étend au-delà de ses seuls pays membres (2.).

1. Une instance de régulation

Établie en 1961, l'OCDE a succédé à l'OECE [Organisation européenne de coopération économique] qui avait pour fonction d'administrer l'aide nord-américaine consentie dans le cadre du plan Marshall mis en place au sortir de la deuxième guerre mondiale. La convention sur l'OCDE prévoit en son article 1er que l'un de ses objectifs est de « *contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique*[276] ». En ce sens, l'OCDE n'est pas une organisation spécialisée mais une organisation multidisciplinaire économique c'est-à-dire à vocation économique au sens large. Ainsi, elle est appelée à s'intéresser à toutes les politiques économiques mises en œuvre par ses États membres. Cette non-spécialisation est notamment induite par l'article 1er de sa charte constitutive qui précise que l'OCDE a pour objectif de promouvoir les politiques visant à :

276 Art. 1(b).

a) à réaliser la plus forte expansion possible de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

b) à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que non membres, en voie de développement économique ;

c) à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

A la lecture de ce dispositif, l'on comprend pourquoi l'OCDE se définit aujourd'hui lui-même comme « une plate-forme mondiale de dialogue et de débat pour sur les questions de politique économique[277] » c'est-à-dire un lieu où s'élaborent des méthodes et normes nécessaires à l'encadrement de la globalisation économique. C'est en tout cas l'ambition de l'OCDE[278]. En un mot, l'OCDE est un hub de gouvernance globale.

C'est dire que l'OCDE constitue aujourd'hui un forum international qui sert de cadre de négociation de normes internationales. A ce titre, la convention de Paris prévoit la possibilité pour l'OCDE d'adopter outre les actes relatifs à son fonctionnement interne[279], quatre types d'actes externes que sont les décisions obligatoires pour les États membres[280], les recommandations adressées aux États membres[281], les accords avec les États ou organisations internationales[282], et les vœux adressés aux États membres[283]. En dehors de ces actes susmentionnés par la convention de Paris, l'OCDE adopte également plusieurs autres types de textes : déclarations, guide de bonne pratique, interprétations officielles, modèles de convention.
L'une de ses premières réalisations ont été les codes de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes en 1961[284]. En effet, l'OCDE a adopté plusieurs décisions, recommandations et plusieurs autres textes à portée normative dans des domaines aussi variés que l'environnement, la corruption, les crédits à l'exportation, l'investissement, l'internet, la fiscalité, le gouvernement d'entreprise, etc.

La mise en œuvre de ces normes destinées pour certaines aux acteurs économiques fait l'objet d'une méthode souple dite de l'examen par les pairs qui constitue aujourd'hui la marque de fabrique de l'OCDE bien qu'ayant été reprise par d'autres organisations internationales comme l'OMC ou le CSF. Par ailleurs, ce suivi de la mise en œuvre des normes par l'OCDE s'exerce également à l'endroit des pays autres que les pays membres.

---

277 Guide de l'OCDE de la délégation suisse près l'OCDE, p.4.

278 En ce sens, lire, OCDE, « Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50 ème anniversaire », 2011, 4p, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 8 novembre 2017].

279 Art. 7.

280 Art. 5-a.

281 Art. 5-b.

282 Art. 5-c.

283 Art. 12.

284 Ces dispositifs font l'objet d'une mise à jour régulière.

2. Une régulation mondiale

Bien que l'ambition de l'OCDE d'être un hub de gouvernance économique mondiale semble se matérialiser par la production de ses standards, elle semble se heurter à sa sous-représentativité géographique. Celle-ci se présente en effet à la lecture de l'article 1er de la convention comme un hub de pays industrialisés ayant adopté l'économie libérale car trois critères y sont retenus pour prétendre à la qualité de membre de l'OCDE : être une démocratie libérale respectueuse des droits de l'homme, disposer d'une économie industrialisée, et reconnaître la primauté de l'économie de marché[285]. De ce point de vue, l'on pourrait s'étonner de l'absence de la Chine qui représente une part importante de l'économie mondiale. Mais il faut rappeler qu'à l'instar des Etats-Unis et du Japon, l'UE refuse également de lui reconnaître le statut de pays à économie de marché dans le cadre de l'OMC car elle n'est pas convaincue que la Chine ait adhéré à tous les principes de l'économie de marché. Là encore, l'on peut toujours se poser des questions sur les réelles motivations d'une telle contestation car l'Espagne de Franco, le Portugal de Salazar, et la Grèce des colonels furent admis comme membres de l'OCDE.

L'OCDE ne comptant aujourd'hui que 36 pays membres, le principe voudrait que le mécanisme d'examen par les pairs ne s'applique qu'aux États membres. Toutefois, les États non membres notamment les *partenaires-clés* de l'OCDE peuvent décider de participer aux travaux de l'OCDE qui du reste, peut également décider d'inviter des nouveaux membres à adhérer à la convention[286]. Rappelons que ceux qui participent à ses travaux sont en général invités à s'engager à leurs conclusions. Dans un tel cas, le non-membre s'engage volontairement et l'action de l'OCDE à laquelle il aura adhéré ne saurait être considérée par lui comme illégitime. Ainsi par exemple, l'OCDE soulignait dans une publication que « *la plupart des pays de l'ancien bloc soviétique ont soit adhéré à l'OCDE, soit adopté ses normes et principes visant à atteindre ses buts communs*[287] ». Du fait de leur pertinence**,** plusieurs États tiers ont adhéré aux normes produites en son sein et ont par conséquent accepté de se soumettre au mécanisme d'examen par les pairs. Il s'agit notamment des États qui participent aux travaux des comités en qualité d'*associé*, ou autres organes subsidiaires comme membres. Pour comprendre cette soumission des pays tiers à l'examen par les pairs de l'OCDE, il importe de comprendre le processus décisionnel à travers une vue d'ensemble de l'organisation de l'OCDE. Il s'agit en effet d'une organisation classique dont le processus décisionnel se rapproche des autres organisations internationales mais dont le fonctionnement recèle certaines spécificités.

---

285 OCDE, « Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50 ème anniversaire », 2011, p.2. Ces critères d'adhésion que constituent ces valeurs fondamentales ont d'ailleurs été réaffirmés par la suite. En ce sens, OCDE, « Rapport de la Présidente du Groupe de travail sur la taille future et la composition de l'Organisation au Conseil - Cadre pour l'examen de Membres potentiels » (Paris, 8 juin 2017), p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 23 octobre 2018].

286 Art. 16.

287 OCDE, « Des politiques meilleures pour une vie meilleure » (OCDE, 2011), p.10, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 8 novembre 2017].

Le Conseil de l'OCDE est l'équivalent de l'Assemblée générale d'autres organisations internationales car chaque membre y dispose d'une voix et d'un siège. Le processus décisionnel y est basé sur le consensus. Selon l'article 15 de la convention relative à l'OCDE, aucune décision n'est applicable à un membre qui ne l'aurait pas acceptée. L'autre spécificité du Conseil est qu'il accueille au niveau ministériel des États non-membres et des représentants d'autres organisations internationales comme la BRI, la Banque mondiale, le FMI et l'OMC. Sont ainsi systématiquement invités aux réunions ministérielles les 5 États considérés comme partenaires-clés : l'Afrique du sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, et l'Indonésie.

Le Secrétariat qui est composé de 2500 fonctionnaires internationaux comme le FMI, est chargé d'orienter et diriger le travail du Conseil au niveau des représentants permanents[288] et d'effectuer des études et préparer les documents de travail du Conseil et des autres organes. La plus grande spécificité organisationnelle de l'OCDE tient à l'existence de ses comités de substance. Il s'agit d'organes subsidiaires créés par le Conseil ou un comité permanent chargés de travailler sur des questions de fond. Ainsi que le souligne la résolution révisée du Conseil sur la nouvelle structure de gouvernance de l'Organisation, « *ce sont ces comités qui produisent les résultats de l'OCDE et formulent les avis sur les politiques, les lignes directrices, les principes (« normes non contraignantes ») et les meilleures pratiques. Les méthodes de travail des comités sont l'un des traits marquants de l'institution, l'origine de sa valeur ajoutée et du soutien dont elle bénéficie dans les capitales*[289] ». Ces comités ont la particularité d'être dans certaines conditions ouverts à des représentants d'États non membres invités à participer aux travaux. Les modalités de ces invitations sont fixées par une résolution du Conseil de 1992 révisée en 2004 puis en 2012[290]. Ainsi, un État tiers peut accéder au statut de participant au sein d'un Comité, ce qui lui permettrait de participer aux réunions ; ou encore au statut d'« associé » qui implique davantage d'engagements de sa part mais qui confère également des droits quasi-équivalents aux membres dans la prise de décisions. Ce statut est toutefois moins important que celui d'observateur qui permet d'assister à tous les travaux de n'importe quel comité. Un État non-membre peut donc par ce biais, participer l'activité normative de l'OCDE.

Cette ouverture de l'OCDE aux pays tiers ne concerne pas que les comités de substance. L'OCDE conduit également ses travaux dans des cadres moins formels comme des groupes de travail ou des forums. L'on peut à ce titre citer l'exemple du *PISA* ou du *Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales* auquel participent pas moins de 120 États et territoires membres. En conclusion, la création d'organes subsidiaires permet l'extension du champ d'application aussi bien matériel que personnel de la régulation de

---

288 Art. 10 de la convention relative à l'OCDE.

289 Conseil de l'OCDE, « Résolution révisée du Conseil sur une nouvelle structure de gouvernance pour l'organisation », Pub. L. No. C(2006)78/REV1/FINAL (2006), amendée par le Conseil le 16 décembre 2010 et le 17 décembre 2014.

290 OCDE, « Résolution du Conseil sur les partenariats au sein des organes de l'OCDE [C(2012)100/FINAL] » (2012).

l'OCDE. C'est dans ce cadre que s'inscrit sa contribution sectorielle à la surveillance du bon fonctionnement du système monétaire et financier international.

B. Une contribution sectorielle à la surveillance

L'OCDE joue un rôle certain dans la surveillance internationale en matière monétaire et financière à travers le contrôle de la mise en œuvre d'un corpus décisionnel adopté en son sein visant à lever les obstacles aux mouvements de capitaux et opérations courantes (1.). Par ailleurs, la pertinence de l'activité normative exercée par l'OCDE au titre de sa mission de gouvernance économique mondiale est pleinement reconnue au niveau international. Elle a ainsi toujours été sollicitée par des groupements tels que le G7 et le G20 pour effectuer des études et contribuer à la mise en œuvre des priorités retenues par ces groupes. A ce titre, outre ses différentes études économiques biannuelles diligentées par son Secrétariat, l'OCDE participe aux travaux du G20 à travers notamment le suivi de la mise en œuvre des politiques élaborées dans deux secteurs particulièrement utiles à la stabilité financière internationale que sont la gouvernance d'entreprise (2.), et la fiscalité (3.).

1. Le suivi de la libération des mouvements de capitaux et des opérations courantes

Dans de la cadre de sa mission de gouvernance économique axée sur la promotion de la mondialisation, l'OCDE est la seule organisation internationale qui a intégré le droit d'établissement dans son champ de compétences en lui consacrant des décisions sous la dénomination de codes de libération des mouvements des capitaux et des opérations invisibles courantes[291].

Au travers ces codes, l'OCDE entend traduire un des engagements contenus dans son acte constitutif qu'est celui de « *maintenir et étendre la libération des mouvements de capitaux*[292] ». Cette disposition comporte en réalité le double engagement de maintenir la libération des mouvements de capitaux qui consiste dans l'obligation de ne pas en aggraver les restrictions au moment de l'entrée en vigueur du code [Standstill], et celui d'étendre la libération des mouvements de capitaux. En des termes plus simples, les États signataires ont l'obligation de « *supprimer progressivement entre eux les restrictions aux mouvements de capitaux*[293] » ; laquelle

---

291 Pour une analyse juridique de ces codes, voir, Dominique Carreau, Patrick Juillard, et Thiébaut Flory, *Droit international économique*, 3 édition refondue et augmentée, Manuel (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990), p.402 et s.

292 Article 2d de la « Convention relative à l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques » (1960). [Consulté le 6 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.oecd.org/fr/general/conventionrelativealorganisationdecooperationetdedeveloppementeconomiques.htm.

293 Article 1 du OCDE, « Code de la libération des mouvements de capitaux » (2018) [Consulté le 6 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.oecd.org/fr/daf/inv/politiques-investissement/CapitalMovements_WebFrench.pdf.

suppression n'est toutefois pas totale car ces codes dressent une liste importante de réserves et dérogations[294].

L'adhésion étant facultative, ces codes sont considérés par des acteurs extérieurs comme juridiquement contraignants conformément à l'article 21 du titre IV du code de la libéralisation des capitaux qui dispose que le code n'est obligatoire qu'à l'égard des États qui ont adhéré audit code. L'évaluation de la progression de la mise en œuvre par les États qui ont adhéré à ce corpus normatif est assurée par le *Comité de l'investissement* qui est un forum de discussion et de mise en œuvre dont les membres sont les délégués des pays membres et signataires des codes de libération, de la déclaration de l'OCDE et des décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales[295]. Celui-ci conduit des missions d'évaluation par les pairs au regard de ces décisions et en fait rapport avec l'accord du pays examiné au Conseil qui formulera ensuite les recommandations appropriées.

Outre le contrôle de la mise en œuvre de ce corpus décisionnel, l'OCDE procède également à la surveillance de la mise en œuvre d'un cadre normatif régissant d'autres secteurs importants touchant à la stabilité financière internationale.

2. La surveillance des régimes nationaux de gouvernance d'entreprise

La crise a mis en exergue de nombreuses préoccupations dont celles qui ont trait à l'éthique morale dans le fonctionnement de l'économie mondiale. Angela MERKEL et Jan Peter BALKENENDE déclaraient à cet effet « *il est [...] indispensable que les forces du marché soient contrôlées non seulement à travers des réglementations et une surveillance, mais aussi par un cadre mondial solide de valeurs communes imposant des limites claires aux comportements excessifs et irresponsables*[296] ». Dans cet ordre d'idée, la bonne gouvernance d'entreprise revêt une importance particulière car elle permet d'éviter la prise excessive de risques par les entreprises financières. A ce propos, un ancien économiste de l'OCDE aujourd'hui consultant écrivait :

> Despite the importance given to risk management by regulators and corporate governance principles, the financial turmoil has revealed severe shortcomings in practices both in internal management and in the role of the board in overseeing risk management systems at a number of banks[297].

---

294 Les réserves émises par les membres lors de leur adhésion au code sont appelées à être progressivement levées selon leur propre volonté. S'agissant des dérogations, celles-ci sont accordées par l'organisation à un Etat à titre provisoire, en fonction d'une situation économique difficile.

295 Actuellement, trente-quatre membres ont signé la déclaration et se sont engagés à mettre en œuvre les principes directeurs de l'OCDE. Les États non membres de l'OCDE qui ont adhéré à ce dispositif sont l'Argentine, le Brésil, la Colombie, le Costa-Rica, l'Egypte, la Jordanie, la Lettonie, le Maroc, le Pérou, la Roumanie et la Tunisie.

296 Citation tirée de l'ouvrage de Keeley Brian et LOVE Patrick, *Les essentiels de l'OCDE De la crise à la reprise Causes, déroulement et conséquences de la Grande Récession: Causes, déroulement et conséquences de la Grande Récession* (OECD Publishing, 2011), p.118.

297 Grant Kirkpatrick, « The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis » (Paris: OCDE, 2009), p.7, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 9 novembre 2017].

Prenant conscience de cet enjeu, l'OCDE a adopté en 1999 douze principes ayant pour objet « *d'aider les responsables publics à évaluer et à améliorer le cadre juridique, réglementaire et institutionnel de gouvernance des entreprises, en vue de promouvoir l'efficience économique, la croissance durable et la stabilité financière*[298] ». Mis à jour en 2009 puis en 2015, ces principes ont été retenus par le FSF puis le CSF comme l'une des normes essentielles pour la solidité des systèmes financiers. Précisons que c'est à cette même date que ces standards furent adoptés par le G20 marquant ainsi une contribution majeure à la concrétisation de sa décision de « *donner la priorité à l'investissement considéré comme un moteur de croissance*[299] ». En toute logique, lesdits principes sont depuis lors appelés « *principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE*[300] ».

Traitant des questions ayant trait aux droits et responsabilités des gestionnaires d'entreprises, du conseil d'administration, des actionnaires, des employés, des clients, etc., ces normes sont par ailleurs assorties d'une Méthodologie d'évaluation élaborée par le Comité sur la gouvernance d'entreprise de l'OCDE avec la participation de la Banque mondiale pour servir de cadre à l'évaluation de leur mise en œuvre y compris par d'autres instances internationales [par exemple celles effectuées par les deux institutions de Bretton-Woods dans le cadre du RONC][301]. Il ressort de cette Méthodologie que le but d'une évaluation est de « *déceler la nature et l'ampleur des points forts et des carences spécifiques dans la gouvernance d'entreprise et, ainsi, de constituer une base pour le dialogue sur les politiques à suivre qui permettra de définir les priorités en matière de réformes, amenant ainsi une amélioration de la gouvernance d'entreprise et des performances économiques*[302] ». Par ailleurs, le terme « juridiction » y est préféré à celui de « pays » car certains pays sont dotés de plusieurs juridictions géographiquement différentes avec des règlementations distinctes qui régissent le droit des sociétés, la règlementation des valeurs mobilières, etc. Ainsi, un même pays peut faire l'objet de plusieurs examens dès lors qu'il comporte plusieurs juridictions. Le but de l'évaluation qui se focalise surtout sur l'efficacité des politiques nationales n'est pas de faire un classement des pays mais plutôt de déterminer ce que les pays peuvent et doivent faire afin d'améliorer le cadre juridique national de la gouvernance d'entreprise[303].

L'évaluation de la mise en œuvre des principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE est plus quantitative que qualitative. Ainsi, l'on n'aura pas recours à des indicateurs fondés sur le nombre de réponses de type « oui » ou « non » mais plutôt sur un barème d'évaluation. L'application des normes sera donc classée comme suit : largement observé et appliqué ; partiellement observé et appliqué ; non observé et appliqué. Cette classification

---

298 OCDE, *Méthodologie d'évaluation de la mise en oeuvre des principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE* (Paris: Éditions OCDE, 2017), p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 7 novembre 2017].

299 OCDE, « Communiqué - G20 Finance Ministers and Central Bank Governors », § 4 et 5, Ankara, 5 septembre 2015, disponible sur www.G20utoronto.ca, [consulté le 23 octobre 2018].

300 OCDE, « Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques », 2015, p.3, note 1.

301 OCDE, p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 7 novembre 2017].

302 OCDE, p.11.

303 OCDE, « Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE », 27 juin 2017, p.12, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 04 janvier 2017].

permet de rendre compte de l'efficacité des mesures d'exécution et du fonctionnement des marchés. En effet, ont été spécifiés pour chaque principe, des « critères essentiels » destinés à permettre à l'examinateur de juger efficacement de l'application du principe. La description des « critères essentiels » devra faire référence au régime de gouvernance d'entreprise lequel comprend le cadre législatif, règlementaire, jurisprudentiel ainsi que les pratiques des entreprises.

Ainsi, l'appréciation *entièrement appliqué* sous-entend que le principe est pleinement observé à tous égards en ce qui concerne l'ensemble des critères essentiels applicables.

Un principe sera *largement appliqué* lorsqu'un ou plusieurs critères essentiels applicables ne seront pas entièrement respectés à tous égards. Les conditions minimales énoncées par la Méthodologie sont que tous les critères essentiels applicables soient mis en œuvre dans une certaine mesure ; que les éléments centraux des normes soient présents [par exemple, les normes générales sont en place, mais certains détails spécifiques sont absents] ; et que des incitations et/ou des moyens disciplinaires contribuent dans une certaine mesure à encourager les entreprises importantes, à adopter les pratiques recommandées.

L'appréciation *Partiellement appliqué* peut être indiquée dans les deux cas suivants : soit un ou plusieurs des éléments centraux des normes décrites dans une minorité de critères essentiels sont absents mais les autres critères essentiels applicables sont pleinement ou largement mis en œuvre à tous égards [notamment en ce qui concerne les aspects des critères essentiels qui se rapportent aux pratiques de gouvernance d'entreprise, aux mesures d'exécution et aux réparations] ; soit les éléments centraux des normes décrites dans l'ensemble des critères essentiels sont présents, mais les incitations ou les moyens disciplinaires ne contribuent pas efficacement à encourager tout au moins une minorité significative d'entreprises à adopter les pratiques recommandées ; ou encore les éléments centraux des normes décrites dans l'ensemble des critères essentiels sont présents, mais les niveaux de mise en œuvre sont faibles parce qu'une partie ou la totalité des normes sont récentes et qu'il est trop tôt pour s'attendre à des niveaux élevés de mise en œuvre.

Enfin, un principe sera considéré comme *non appliqué* lorsque seront observées des lacunes majeures, comme par exemple l'absence des éléments centraux des normes décrites dans la majorité des critères essentiels ; et/ou l'incapacité des incitations et/ou des moyens disciplinaires à encourager tout au moins une minorité significative d'entreprises à adopter les pratiques recommandées.

3. La surveillance de l'OCDE en matière fiscale

La définition donnée par *The Economist* sur la notion de paradis fiscal permet de mieux comprendre la nocivité des paradis fiscaux et par extension celle de la fraude fiscale[304]. Cet

[304] Le choix porté sur la définition retenue par ce magazine dont le déficit de légitimité est indéniable, se justifie par l'incomplétude des définitions consacrées par les différentes sources officielles. Au niveau international par exemple, la définition retenue par l'OCDE retient trois principaux critères que sont le taux insignifiant de la

hebdomadaire britannique considère comme paradis fiscal toute juridiction « *dotée d'une fiscalité faible ou nulle, ou de banques très cachottières, et souvent d'un climat chaud et de plages de sable, ce qui le rend attrayant pour les étrangers portés sur l'évasion et même la fraude fiscale* ». Bien que le rôle des paradis fiscaux dans le déclenchement de la crise financière soit discutable, ils ont toutefois amplifié l'appétit immodéré des banques pour les risques. En effet, comme l'a déclaré la chancelière Angela Merkel, l'ampleur de la fraude fiscale dépasse ce que l'on pourrait imaginer. Par exemple, grâce à un accord passé avec la Banque suisse UBS, le département de la justice des USA a pu mettre à jour sur une liste de 5000 clients soupçonnés de se soustraire au fisc américain. Cela suffit largement à démontrer dans la fraude fiscale un manque à gagner important pour les finances publiques dont la mobilisation passe par l'échange de renseignements entre administrations fiscales nationales. Notons également que le coût de la fraude fiscale est colossal dans les pays en développement. Selon certaines estimations en effet, ceux-ci perdent presque l'équivalent de trois fois ce qu'ils percevraient en impôts au profit des paradis fiscaux[305].

Pour lutter contre ce fléau, lors du sommet de Londres d'avril 2009, les chefs d'Etat et de gouvernement du G20 ont affirmé leur volonté de « *sévir contre les administrations qui ne coopèrent pas, y compris les paradis fiscaux* » tout en déclarant : « *l'ère du secret bancaire est derrière nous* ». Ici encore, les travaux de l'OCDE ont été considérés par le G20 comme pertinents. Ces dernières années, l'OCDE a en effet commencé à s'intéresser aux pratiques d'optimisation fiscale (a). Par ailleurs, l'accent a également été mis depuis quelques années sur l'échange de renseignements et la transparence (b).

a. La lutte contre les pratiques d'optimisation fiscale

L'optimisation fiscale fait référence aux stratégies fiscales consistant pour les entreprises à tirer profit des failles et des différences entre les règles fiscales pour bénéficier de celles en vigueur dans les pays ou territoires dans lesquelles elles n'ont pas d'activité réelle pour être faiblement voire nullement taxées. En ce sens, les pratiques d'optimisation fiscale diffèrent

---

fiscalité, l'absence de transparence sur le régime fiscal, et l'absence de renseignements avec les États et, ou territoires. L'examen de trois principaux critères amène cependant cette dernière à considérer qu'il n'existe plus aucun paradis fiscal à ce jour. Voir, OCDE, « liste des paradis fiscaux non coopératifs », www.oecd.org. De même, en droit interne, l'exemple de la définition retenue par le code général des impôts français peut être cité (art. 238-0 A). Basée sur deux critères que sont l'exigence de figurer sur la liste des paradis fiscaux de l'OCDE et la non signature d'accords de coopération avec au moins douze États tiers, il est logique que la liste publiée en 2017 par la France ne compte actuellement que sept juridictions à savoir : Bruneï, Nauru, Niue, le Panama, les îles Marshall, le Guatemala, et le Botswana. A cet effet, l'on peut comprendre l'affirmation de Vincent Piolet dans « Paradis fiscal : combien de définitions », 2014, 10 p, www.recherches-internationales.fr, selon laquelle, la définition des paradis fiscaux par les instances officielles apparaît comme un acte géopolitique lorsqu'on s'aperçoit que plusieurs États et territoires dont on connaît le régime bancaire et fiscal favorable comme Monaco, Saint-Martin, le Luxembourg ou encore la Suisse ne sont pas considérés comme à l'aune des critères officiels comme des paradis fiscaux. Pour une étude approfondie sur la notion et le régime des Etats et territoires non coopératifs, lire notamment, Bernard Castagnède, *Précis de fiscalité internationale* (Paris, France: PUF, 2015), p.174-189.

305 OCDE, À propos de BEPS et du cadre inclusif, www.oecd.org.

de la fraude fiscale en ce qu'elles n'ont rien d'illégal[306]. Toutefois, de telles pratiques nuisent fortement à l'équité et l'intégrité des systèmes fiscaux dans la mesure où elles permettent aux entreprises opérant dans différentes juridictions d'obtenir un avantage concurrentiel sur les entreprises nationales. Par ailleurs, l'optimisation fiscale est de nature à altérer la confiance chez le contribuable et donc à affaiblir le principe du consentement à l'impôt.

Sont notamment considérées comme caractéristiques de l'optimisation fiscale, des pratiques comme l'érosion de l'assiette fiscale et le transfert de bénéfices [BEPS]. Afin d'y faire face, les ministres des finances du G20 ont approuvé en octobre 2015 un Plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices [Plan BEPS] qui a identifié 15 mesures à mettre en place pour fournir aux États des instruments nationaux et internationaux pour lutter contre le BEPS afin de s'assurer que les bénéfices soient imposés sur le lieu de réalisation effective des activités économiques et de création de valeur. En juin 2016, les pays membres de l'OCDE et du G20 ont développé un *cadre inclusif* pour la mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS dont le suivi constitue un élément majeur. Ce cadre inclusif vise à permettre le traitement des problématiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéfices à travers le suivi de la mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS notamment les quatre actions qui ont été retenues comme standards minimum[307].

Le *cadre inclusif* rassemble plus de 100 pays et juridictions qui collaborent à la mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS de l'OCDE et du G20. Aujourd'hui, plus de 80 des membres du Cadre inclusif ne font pas partie de l'OCDE ou du G20. Notons que les PED pâtissent fortement du phénomène des BEPS car leurs recettes fiscales dépendent plus de l'impôt sur les sociétés que les autres pays. Ces pays qui participent de façon directe au Comité des affaires fiscales [CAF] de l'OCDE ainsi qu'au forum mondial ont pour la plupart rejoint le cadre inclusif inauguré à Kyoto à la fin du mois de juin 2016 rendant ainsi la lutte contre le BEPS encore plus universelle.

---

306 Cette légalité a été consacrée aussi bien par la jurisprudence interne et la jurisprudence européenne. En droit interne, voir, Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 79; CE, 20 mars 1989, Sté Malet Matériaux : Dr. fisc. 1990, n° 11, comm. 533 ; RJF 5/1989, concl. Ph. Martin, p. 271 ; CE, 21 mars 1986, SA Auriège, Dr. fisc. 1986, n° 31, comm. 1432, concl O. Fouquet ; RJF 5/86, n° 470 ; voy. également concl. Lobry sous CE, 10 juin 1981, n° 19079, plén., Dr. fisc. 1981, n° 48, comm. 2187. En droit européen, voir, CJCE, 21 février 1986, aff. C-255/02, Halifax, RJF 5/2006, n° 648, étude O. Fouquet, p. 383 et s. ; CJUE, 3 sept. 2014, aff. C-589/12, Dr. fisc. 2014, n° 37, act. 467. Pour une meilleure compréhension, lire également, Centre d'études fiscales et financières, *Le contentieux fiscal en débats: actes du colloque organisé les 15 et 16 novembre 2013*, éd. par Thierry Lambert (Issy-les-Moulineaux, France: LGDJ-Lextenso éditions, 2014), p.29 et s; Bernard Castagnède, *Précis de fiscalité internationale* (Paris, France: PUF, 2015), p.205.

307 Il s'agit de l'action 5 qui vise à combattre les pratiques fiscales dommageables, l'action 6 qui vise à empêcher l'utilisation abusive des conventions fiscales (notamment l'achalandage fiscal), l'action 13 consistant en l'amélioration de la transparence au moyen des déclarations pays par pays et l'action 14 dont l'objet est d'accroître l'efficacité des mécanismes de règlement des différends.

Faisant suite au premier rapport rendu public en 2017[308], il a été publié en 2018 le second rapport au nom des membres du Cadre inclusif qui vise à rendre compte de l'exécution du mandat dudit Cadre inclusif durant sa deuxième année d'existence. La première partie de ce rapport contient une présentation des progrès réalisés sur la voie de la mise en œuvre des mesures issues du Projet BEPS, notamment des quatre standards minimums, et attire également l'attention sur l'impact que ces mesures ont d'ores et déjà sur les activités relevant de pratiques de BEPS. La seconde partie a été consacrée aux travaux menés au titre du Cadre inclusif à savoir : la mise en place de processus d'examens par les pairs, les activités en cours en matière d'établissement de normes, la publication d'orientations pour la mise en œuvre ainsi que l'assistance dispensée, le plus souvent en partenariat avec d'autres organisations internationales et des organismes régionaux, pour permettre aux juridictions de mettre en œuvre des mesures issues du Projet BEPS[309].

b. La surveillance de la transparence fiscale

Bien que la mondialisation financière ouvre des perspectives d'accroissement de la richesse mondiale, elle multiplie également les risques d'évasion et de fraude fiscales dans la mesure où l'augmentation des flux transnationaux de capitaux générée par la mondialisation du système financier permet à certains contribuables de se soustraire à la législation fiscale nationale. Pour faire face à ces défis, les administrations fiscales nationales doivent plus que jamais s'appuyer sur une coopération internationale reposant sur l'application de normes internationales permettant la transparence et l'échange effectif de renseignements.

En la matière, deux principales normes ont été adoptées par l'OCDE. Il s'agit en premier lieu de la norme en matière d'échange et de renseignements sur demande [EOIR] qui exige en substance que tous les renseignements vraisemblablement pertinents demandés par une administration fiscale à une autre, soient communiqués y compris les renseignements bancaires et les informations détenues par les trustees indépendamment de l'existence d'un intérêt fiscal national ou du principe de double incrimination.

Cette norme est en réalité un ensemble constitué par le Modèle OCDE d'échange de renseignements en matière fiscale et ses commentaires[310] et l'article 26 du Modèle de

---

308 OCDE, « Cadre inclusif sur le BEPS », Rapport d'étape juillet 2016-juin 2017, juillet 2017, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 23 octobre 2018].

309 OCDE, « Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 : Rapport d'étape juillet 2017 – juin 2018 », juillet 2018 disponible sur www.oecd.org, [consulté le 4 novembre 2018].

310 Le Modèle d'accord et ses commentaires et ses commentaires définissent les critères d'accès aux renseignements. A ce titre, ils disposent par exemple que lorsque les renseignements en la partie requise ne sont pas suffisants pour lui permettre de donner suite à une demande, elle doit prendre les « mesures adéquates de collecte des renseignements » pour fournir les éléments demandés.

Les commentaires du Modèle d'accord reconnaissent une liberté de moyens dans la mise en œuvre de la norme qu'ils établissent. La norme établie peut être mise en œuvre par n'importe quel moyen comme par exemple la convention de double imposition. Ainsi, la plupart des conventions relatives à la double imposition se fondent sur le Modèle de convention fiscale.

convention fiscale de l'OCDE et ses commentaires[311], tel que mis à jour en 2012[312] qui font office de sources principales ; ainsi que du rapport du groupe ad hoc conjoint sur la comptabilité (JAHGA)[313] et des manuels de l'OCDE sur l'échange des renseignements[314] qui font office de sources secondaires. Par ailleurs, y est intégrée la notion de « propriété effective » définie par le GAFI. A cet effet, les termes de référence 2016 sur l'échange de renseignements sur demande énoncent le critère de l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs des personnes morales [sociétés, fondations, Anstalt et sociétés en commandite simple notamment] et des constructions juridiques [notamment les trusts]. En second lieu, les dirigeants du G20 ont adopté en 2014, une nouvelle norme d'échange automatique de renseignements (AEOI selon l'acronyme anglais pour *Automatic exchange of information*). La norme AEOI à laquelle plus de 101 juridictions ont adhéré, fait l'objet d'une évaluation selon ses propres termes de référence, méthodologie et calendrier d'examens. L'adhésion massive à ces normes nous permet de considérer ces dernières comme « désormais presqu'universellement admises[315] ».

Le suivi de la mise en œuvre nationale de ces deux principales normes de transparence est assuré par le biais d'un examen périodique par les pairs effectué sous l'égide d'un organe subsidiaire de l'OCDE : le Forum mondial pour la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales qui s'est aujourd'hui imposé comme le principal forum multilatéral au sein duquel plus de 130 pays et territoires participants mènent des travaux sur la transparence fiscale et l'échange des renseignements sur un pied d'égalité.

---

311 Le Modèle de convention fiscale est le texte juridique qui régit les conventions de double imposition le plus largement accepté dans la mesure où plus de 3000 conventions bilatérales sont basées sur ce Modèle. A ce titre, l'article 26 du modèle de convention fiscale constitue le fondement juridique « le plus largement accepté pour l'échange bilatéral de renseignements à des fins fiscales ». Précisons que cet article 26 a été mis à jour en 2005 puis le 17 juillet 2012.

De manière générale, l'article 26 énonce le même principe que le Modèle d'accord à savoir la pertinence vraisemblable. Cela revient à dire que les demande de renseignements ne doivent pas être spéculatives c'est à dire sans lien apparent avec l'enquête ou le contrôle en cours. Toutefois, bien que l'approche adoptée par l'article 26 soit de manière générale similaire au Modèle d'accord, certains de ses aspects dépasse néanmoins le champ d'application de la norme EIOR. Ainsi par exemple, l'article 26 autorise 'échange automatique et spontané des renseignements ; ce qui n'est pas prévu dans la norme EIOR.

312 Paragraphe 5 des Termes de référence.

313 Le rapport du JAHGA définit les normes qui régissent la tenue de registres comptables fiables, la période requise de conservation de ces registres, et l'accès à ces registres. Ainsi donc, tout en relevant la norme générale de la pertinence vraisemblable établie par le Modèle d'accord et l'article 26 du Modèle de convention fiscale, c'est le rapport JAHGA qui énonce les principes relatifs à l'exigence de registres comptables disponibles, accessibles et fiables. Elaboré conjointement par des représentants de pays membres et non membres de l'OCDE grâce à leur coopération au sein du Groupe JAHGA, ce rapport a été approuvé par le Forum mondial en 2005.

314 Le CAF a approuvé en 2006 un nouveau Manuel sur l'échange des renseignements pour aider les fonctionnaires chargés de l'échange des renseignements en matière fiscale. Le Forum mondial a approuvé en 2013 son propre Manuel sur l'échange de renseignements pour servir de guide sur les processus et procédures internes de l'unité d'échange de renseignements d'une administration fiscale.

315 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, « Échange de renseignements à la demande-Manuel pour les examens par les pairs 2016-2020 » (OCDE, 2016), p.18.

Les participants à cette instance qui pour la plupart ne sont pas membres de l'OCDE, ont convenu que le Forum mondial « *veillera à une mise en œuvre rapide et effective des normes de transparence et d'échange de renseignements à des fins fiscales, qu'il s'agisse d'échange sur demande ou d'échange automatique* » ; et « *contribuera à la réalisation de cet objectif en assurant un suivi de la mise en œuvre des normes, en conduisant des examens par les pairs, en élaborant des outils et en aidant ses membres à appliquer effectivement les normes*[316] ». Il est toutefois important de préciser qu'au-delà de ses pays-membres, les juridictions non membres concernées par les travaux du Forum mondial sont également soumises à l'examen afin « *d'empêcher certaines juridictions d'acquérir un avantage concurrentiel en refusant de mettre en œuvre la norme ou de participer au Forum mondial*[317] *».*

Lors des examens, c'est la mise en œuvre et la pratique du cadre juridique de chaque juridiction qui sont évaluées. L'évaluation consiste en une notation des éléments essentiels et une notation finale. Les rapports d'examens font l'objet d'une publication et les juridictions examinées doivent mettre en œuvre les éventuelles recommandations.

Les travaux du Forum mondial sont pilotés outre la Plénière, par le Groupe de direction qui se compose de dix-huit membres. Les rapports d'examen sur l'échange de renseignements sur demande sont examinés par le Groupe d'examen par les pairs [GEP] qui compte trente membres tandis-que les travaux relatifs à l'échange automatique de renseignements sont menés sur le Groupe sur l'échange automatique de renseignements qui compte soixante-sept membres et dont le mandat a été prolongé par le Forum mondial de trois années supplémentaires jusqu'en 2019.

Créé en 2000 puis restructuré en 2009, le mandat du Forum mondial a été renouvelé à partir de 2015 pour une durée de 5 ans [2016-2020]. Le premier cycle d'examen [2010-2015] a permis la publication de plus de 250 rapports correspondant à 125 pays et territoires. Dans l'ensemble, les résultats de ce premier cycle d'examens démontrent que la norme EIOR qui exige la disponibilité systématique [annuelle par exemple] des renseignements sur le bénéficiaire effectif est largement appliquée au niveau national. En effet, 99 juridictions ont obtenu des notations « conforme » ou « conforme pour l'essentiel » tandis-que 12 juridictions ont été jugées « partiellement conformes » et seulement deux ont été jugées « non conformes »[318].

Les premiers résultats du processus de suivi du second cycle publiés en 2016 ont quant à eux démontré que les pays qui se sont engagés à commencer l'échange de renseignements en 2017 ont accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre. En effet, dans la quasi-totalité des juridictions, le cadre juridique international d'échange des renseignements ainsi que les lois nationales sont mises en place pour garantir la collecte des données par les

316 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, p.11.

317 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, p.68.

318 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des finsn fiscales, « Transparence fiscale », Rapport de progrès (Paris: OCDE, 2016), p.5.

institutions financières dans le cadre des échanges et déclarations de renseignements[319]. En août 2017, le Forum mondial a publié les dix premières notations attribuées dans le cadre de la nouvelle procédure étendue d'examens par les pairs visant à évaluer la mise en œuvre de la norme EIOR par les administrations fiscales. A ce jour, 110 juridictions ont déjà fait l'objet d'évaluations au titre du deuxième cycle d'examens et seule la République de Trinité-et-Tobago a reçu la notation « non conforme »[320].

***

Il ressort clairement de ces développements que l'OCDE est certes une institution de gouvernance économique, mais son apport à la surveillance financière internationale est majeur. L'on peut mesurer l'importance de cette contribution à travers deux observations. En premier lieu, l'objet de cette surveillance de l'OCDE est constitué par des standards dont la pertinence est internationalement reconnue. C'est à ce titre que le CSF qui est pourtant une instance à compétence financière les a sélectionnées pour les intégrer à son compendium of standards ; ce qui en fait les normes internationales pertinentes non seulement en matière de gouvernance d'entreprise et en matière de lutte contre la fraude fiscale ; mais également dans le cadre plus général de la poursuite de la stabilité financière internationale. Précisons qu'outre le contrôle de la mise en œuvre de ce corpus décisionnel, l'OCDE procède également de manière générale à des études économiques qui se font entre des intervalles n'excédant pas dix-huit mois.

En second lieu, l'OCDE est pourtant une institution dont la représentativité est fortement limitée mais l'étendue de son influence est très importante. En effet, l'adhésion y est limitée à des États remplissant des critères spécifiques. Partant, elle ne peut être a priori considérée comme une institution universelle. Toutefois, la pertinence des normes adoptées en son sein a permis un engagement massif des pays tiers non seulement à les mettre en œuvre, mais également à se soumettre à un examen par les pairs effectué sous l'égide d'organes créés par lui. En conclusion, l'on peut affirmer que « l'OCDE n'est pas la chose de ses membres, mais une organisation économique experte apte à réaliser des travaux d'intérêt général[321] ». Par conséquent, elle contribue de manière active à la surveillance financière internationale.

§ 2. La surveillance sectorielle des institutions spécialisées

A côté de la contribution sectorielle apportée par l'OCDE, il existe une catégorie d'institutions spécialisées créées pour développer des normes internationales dont elles assurent également le suivi de la mise en œuvre suivant leurs secteurs de spécialisation. Ces institutions qui sont avant tout des organisations de standardisation comprennent le GAFI

---

319 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, « 9th meeting of the Global Forum on transparency and exchange of information for tax purposes » (Tbilissi: OCDE, 2 novembre 2016), p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 10 novembre 2017].

320 http://www.oecd.org/tax/transparency/exchange-of-information-on-request/ratings/.

321 Nicola Bonucci et Jean Marc Thouvenin, « L'OCDE, site de gouvernance globale? », in *Le pouvoir normatif de l'OCDE [Texte imprimé]: journée d'études de Paris [de la] Société française pour le droit international, [16 septembre 2011]*, par Hervé Ascensio et al. (Paris: Pedone, 2013), p.40.

dont la surveillance a pour objet l'intégrité du système financier international (A.) et les *instances regroupant des autorités nationales de régulation relevant de chacun des trois secteurs* de la finance : les banques, les marchés financiers, et les assurances (B.).

A. La surveillance de l'intégrité du système financier international par le GAFI

L'intégrité du système financier international est une notion composite en ce sens qu'elle comprend plusieurs questions parmi lesquelles peuvent être citées la corruption, l'abus de marché, le blanchiment de capitaux ainsi que le financement du terrorisme. Ces différentes thématiques font l'objet du mandat d'un organisme créé en 1989 par le G7, dénommé *Groupe d'action financière [GAFI]*. L'histoire de la création du GAFI est une belle illustration du caractère inadapté des instruments classiques de droit international pour assurer la règlementation d'un secteur aussi dynamique que le système monétaire et financier. Avant tout, il convient de préciser que l'intégrité de ce système n'est pas une préoccupation nouvelle [bien que récente]. Elle fut en effet déjà affirmée en 1980 par le Conseil de l'Europe à travers la publication d'une recommandation[322] qui est considérée comme le premier instrument de lutte contre le blanchiment de capitaux[323] en ce qu'elle préconisait non seulement le principe de la *connaissance de nos clients*, dans le secteur bancaire consistant pour le banquier à vérifier que le client est le véritable propriétaire des fonds gérés pour son compte, mais aussi le suivi des fonds au-delà des frontières. Cette dernière n'eut cependant aucun effet car aucun État n'ayant à cette époque criminalisé le blanchiment de capitaux, la recommandation ne fut pas mise en application. Cela étant, l'inquiétude suscitée par le blanchiment de capitaux s'est accrue à la fin des années 1980 du fait de la recrudescence des trafics de stupéfiants. Les États-Unis furent alors le premier État à criminaliser le blanchiment de capitaux[324] suivis peu de temps après par infime minorité d'États pour la plupart membres du G7. Après plusieurs tentatives aboutissant à des désaccords entre les États concernant la définition à donner au blanchiment de capitaux, les Nations-Unies ont établi la première définition du blanchiment de capitaux dans une convention dédiée cependant à la lutte contre le trafic de stupéfiants[325]. Cette convention oblige notamment les États, dans le cadre de la lutte contre ce trafic, à priver les personnes impliquées du produit de leurs activités criminelles[326]. Cependant, il faut dire que la négociation de cette convention

---

322 Conseil de l'Europe, « Recommandation n°R(80) 10 du Comité des ministres aux Etats membres relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle », 27 juin 1980.

323 Mark T. Nance, « The Regime That FATF Built: An Introduction to the Financial Action Task Force », *Crime, Law and Social Change* 69, nº 2 (1 mars 2018): p.113, https://doi.org/10.1007/s10611-017-9747-6.

324 US Money Laundering Control Act, 1986 (Public Law 99-570).

325 Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, 20 décembre 1988

326 Art. 3.1(b)(i). Sur ce point, voir également, Bruce Zagaris, « Developments in International Judicial Assistance and Related Matters », *Denver Journal of International Law and Policy* 18 (1990 1989): 339- 86; David P. Stewart, « Internationalizing the War on Drugs: The UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances », *Denver Journal of International Law and Policy* 18 (1990 1989): p.387-404.

a duré 10 ans. Ce processus ayant été de ce fait considéré comme trop complexe et trop long pour être efficace, les États-Unis ont alors proposé la mise en place d'un Groupe de travail chargé d'établir les pratiques constitutives du blanchiment de capitaux et de cataloguer les différents moyens d'y faire face. Bien que cette proposition fît pendant un certain temps l'objet de réticences, tous les membres du G7 ont fini par accepter la création de GAFI auxquels ils ont limité au départ, la durée de son mandat à un an[327].

Composé à ce jour de 37 membres dont 35 États et 2 organisations régionales que sont le Conseil de coopération du Golfe et la Commission européenne, le GAFI a pour mission de lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Pour ce faire, il s'emploie à émettre des normes sous la forme de recommandations [lignes de conduite] qui visent à faire face aux menaces de l'intégrité du système financier international. Il faut dire qu'à l'origine, le rôle du GAFI ne se limitait qu'à la lutte contre le blanchiment de capitaux. C'est à la suite de l'attentat du World trade center qu'il a été ajouté à sa mission de lutte contre le blanchiment de capitaux, celle de lutter contre le financement du terrorisme. En 2008, ce mandat a de nouveau été étendu à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive[328].

Depuis 2012, les différentes recommandations du GAFI dont la dernière mise à jour date de 2016, sont regroupées au sein d'un recueil unique de normes dénommé « normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et la prolifération[329] » qui se subdivise en sept principales thématiques. La première thématique « Politiques et coordination en matière de LBC/FT » est composée de deux recommandations relatives à l'amélioration des systèmes juridiques nationaux de LBC/FT. La deuxième rubrique dénommée « Blanchiment de capitaux et confiscation » comporte trois recommandations qui précisent le champ d'application de l'infraction de blanchiment de capitaux et indiquent les différentes mesures pouvant être prises par les États pour faire obstacle à toute opération destinée à blanchir des capitaux. Sont ici encouragées des mesures

327 Sur cet aspect, lire notamment, Mark Pieth, *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering: A Critical Analysis of Systems in Singapore* (Edward Elgar Publishing, 2004), p.1-63.

328 Lire à ce propos, GAFI, Typologies report on proliferation financing, 18 juin 2008, 73 p ; ou Rapport annuel du GAFI 2007-2008, 30 juin 2008, p.5, disponibles sur www.fatf-gafi.org, [consulté le 19 janvier 2018].

329 Disponibles sur www.fatf-gafi.org.

provisoires comme le gel, la saisie ou la confiscation[330] des biens[331]. La troisième partie aborde les questions du « Financement du terrorisme et financement de la prolifération » à travers trois recommandations. La première concerne spécifiquement la définition pénale des infractions de financement du terrorisme et des actes terroristes par le biais d'un recours à la convention des Nations-Unies pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Les deux suivantes précisent les différentes sanctions que doivent mettre en œuvre les États pour faire cesser ces pratiques. La dernière recommandation concerne l'adoption de législations nationales efficaces concernant les organismes à but non lucratif afin qu'ils ne servent pas d'instrument à ces pratiques.

Viennent ensuite un ensemble de quinze recommandations relatives aux mesures préventives que devraient prendre les États pour préserver l'intégrité de leurs marchés. Ainsi par exemple, il leur est conseillé que les lois sur le secret professionnel des institutions financières n'entravent pas la mise en œuvre des recommandations du GAFI[332].
Une cinquième thématique composée de deux recommandations concerne la transparence et les bénéficiaires effectifs afin d'éviter que les personnes morales[333] ou les constructions juridiques[334] comme les trusts soient utilisées à des fins de BC/FT.

La sixième rubrique concerne les différentes mesures institutionnelles pour lutter contre le BC/FT. A cet effet, sont émises dix recommandations concernant les pouvoirs et les responsabilités des autorités compétentes et autres mesures institutionnelles. Dans ce contexte, les recommandations 26 et 27 préconisent par exemple la soumission effective des institutions financières à des contrôles par des autorités disposant des pouvoirs nécessaires.

---

330 Sur ces trois différentes notions, lire notamment, Daniel Ventura, « Le gel et la confiscation des avoirs de dirigeants d'Etat étrangers en droit international » (Thèse, Paris 1, 2017), p.20-22 L'auteur y relève que divers instruments juridiques et auteurs assimilent les deux notions de « gel » et « saisie ». Cela étant, il indique également que ces deux actes juridiques peuvent parfois être distingués en ce que la saisie impliquerait "une prise de possession matérielle des avoirs à la différence du gel « qui impliquerait un contrôle de l'interdiction de manipuler les avoirs ». A la différence du gel, la confiscation constitue quant à elle, « une prise de possession matérielle des avoirs ». Elle s'apparenterait ainsi à une forme d'expropriation sans indemnisation. Il s'agit d'une sanction découlant d'établissement d'une responsabilité pénale. A titre d'exemple, l'auteur cite notamment les mesures onusiennes qui prévoient la confiscation des avoirs des personnes listées. Lire également, Denis Alland, *Justice privée et ordre juridique international: étude théorique des contre-mesures en droit international public* (Paris, France: A. Pedone, 1994), p.166; Eninam Massia Christian Trimua, « Le gel des avoirs monétaires et financiers en droit international : contribution à l'étude des contre-mesures » (Thèse, Poitiers, 2003); William Woll, « La licéité des sanctions prises par les organisations internationales contre des particuliers » (Thèse, Université Paris Nanterre, 2010); ou encore, CEDH, Varvara c. Italie, arrêt du 29 octobre 2013, req. n° 17475/09, non publié au recueil, voir § 69 et § 71-73.

331 Dans son « Glossaire général », le GAFI adopte une définition très large de la notion de « bien » en y assimilant « *tous les types d'avoirs, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, tangibles ou intangibles, ainsi que les actes juridiques ou instruments attestant la propriété de ces avoirs ou les droits y relatifs* ». De ce point de vue, la définition du GAFI s'inscrit dans le droit fil de la terminologie consacrée en droit international. Pour s'en convaincre, l'on peut par exemple se rapporter à la « Note explicative sur la terminologie du gel des avoirs » (§ 1-3) approuvée par le Comité des sanctions contre Al-Quaida, du 24 février 2015.

332 Recommandation 9.

333 Recommandation 24.

334 Recommandation 25.

La dernière thématique abordée est celle de la coopération entre les États dans le cadre de la LBC/FT et la prolifération des armes. Ainsi sont émises des recommandations concernant l'entraide judiciaire[335], l'extradition[336], et d'autres formes de coopération internationale[337].

Ayant vocation à être appliquées au niveau national par l'ensemble des pays à travers le monde, ces recommandations ont été reconnues comme normes de référence en la matière par d'autres institutions internationales [notamment celles de Bretton-Woods] qui s'en servent elles-mêmes dans le cadre de leurs propres mécanismes de surveillance. Toutefois, cette reconnaissance internationale ne suffit pas à en assurer l'effectivité car n'étant pas obligatoires, seule une mise en œuvre en droit interne peut leur donner une effectivité réelle. Afin d'assurer cette effectivité, le GAFI a élaboré en 2013 un document qui sert de fondement à l'évaluation de la conformité des mécanismes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [LBC/FT] aux recommandations du GAFI [2012] ainsi que leur niveau d'efficacité. La méthodologie qui y est développée est également observée par les autres institutions pour évaluer la conformité aux normes internationales en matière de LBC/FT.

La surveillance de GAFI consistera ainsi dans le suivi de la mise en œuvre par les États des mesures requises ; notamment leurs progrès. Il identifiera les vulnérabilités au niveau des pays afin de protéger l'intégrité du système financier international. Il convient toutefois de préciser que le GAFI est une institution singulière car il n'a pas de structure précisément définie et n'a qu'une durée de vie limitée. S'agissant de sa structure, sa singularité tient au fait que son Secrétariat est hébergé par l'OCDE mais il en demeure distinct dans la mesure où tous les membres de l'OCDE ne sont pas membres du GAFI[338]. En effet, l'OCDE ne joue en réalité qu'un rôle organisationnel et facilitateur au sein du GAFI à travers l'assistance humaine, financière et logistique qu'elle lui apporte. Les membres du Secrétariat ne disposent à cet effet d'aucun droit de vote réservés aux seuls membres de sa Plénière que sont les représentants étatiques[339]. En ce qui concerne son existence même, il est important de préciser que celle-ci toujours tiré son existence sur la base de simples décisions qui lui limitent de manière précise la durée de son mandat. Ainsi que nous l'avons susmentionné, la première

335 Recommandations 37 et 38.

336 Recommandation 39.

337 Recommandation 40.

338 GAFI, « Rapport annuel » (Paris, mai 1991), p.20 disponible sur www.fatf-gafi.org, [consulté le 25 octobre 2018]. Le rapport indique en effet que l'OCDE avait confirmé la possibilité qu'il a à assurer le secrétariat d'un organisme comptant des pays non membres de son organisation. Le rapport précise par ailleurs que le choix porté sur l'OCDE fut motivé par trois critères majeurs que sont: une expérience dans des domaines proches de ceux dont s'occupe le GAFI, un caractère pluridisciplinaire, et la compatibilité avec les objectifs du Groupe.

339 Sur cet aspect, Mark T. Nance, « Re-Thinking FATF: An Experimentalist Interpretation of the Financial Action Task Force », *Crime, Law and Social Change* 69, nº 2 (1 mars 2018): p.138, https://doi.org/10.1007/s10611-017-9748-5. L'auteur indique qu'à ce jour, le processus décisionnel du GAFI n'est régi par aucun texte. Les développements sur cette question sont le fruit de discussions avec les officiels.

décision ne lui avait prévu qu'un mandat limité à un an. Cette décision avait alors été renouvelée par une autre. L'existence actuelle du GAFI a pour fondement une décision adoptée en 2012 par ses ministres membres qui lui fixent une durée de huit ans [2012-2020][340]. Une décision devra encore être prise pour prolonger son existence comme il en a été le cas depuis sa création. Au regard de ce qui précède, l'on peut donc affirmer que le GAFI se présente ce jour comme un organisme informel ad hoc dirigé par ses pays membres par le biais de leurs représentants.

Cela étant, il faut dire que le processus de suivi des normes élaborées n'est pas propre au GAFI. Un suivi est également effectué par les groupements internationaux de normalisation sur la mise en œuvre de leurs propres normes.

B. La surveillance opérée par les groupements internationaux de régulateurs

Ainsi que nous l'avons susmentionné plus haut, la coopération des autorités nationales de régulation du secteur financier est organisée autour de plusieurs organismes suivant leurs spécialisations respectives. Bien que soit dénombrée une multitude de ces groupements régulateurs financiers, seuls trois d'entre eux assurent le suivi des normes adoptées en leurs seins. Il s'agit du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (1.), de l'OICV dans le domaine des marchés financiers (2.), et de l'AICA en matière d'assurance (3.).

1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB]

Le Comité de Bâle [à l'origine Comité des règles et pratiques des contrôles des pratiques bancaires] a vu le jour suite aux défaillances constatées dans la surveillance des établissements bancaires à partir des années 1970[341]. En effet, la disparition du système des changes fixes [années 70] et l'abondance incontrôlée des euromonnaies avait créé une instabilité financière accentuée par la crise pétrolière[342]. Les faillites bancaires qui suivirent, mirent en lumière « *l'anachronisme d'un contrôle et d'une surveillance bancaire exercés au seul niveau national* », ce qui avait finalement motivé l'idée d'améliorer la coopération entre les autorités de régulation bancaire nationales à travers la création du *Comité sur les règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires* devenu par la suite Comité de Bâle.

Le but poursuivi par le Comité de Bâle est de contribuer à la *stabilité financière mondiale*[343] en veillant notamment « *à l'application des solides régimes de règlementations et de système efficaces dans*

---

340 GAFI, « Mandat du Groupe d'action financière (2012-2020) », 2012, disponible sur www. fatf-gafi.org, [consulté le 25 octobre 2018].

341 L'établissement allemand Herstatt Bankhaus en juin 1974 ; British-Israel Bank ; Franklin National Bank (USA). Lire « The Basle accords as soft law : Strengthening international banking supervision » p.16 et s.

342 Ethan B. Kapstein, « Architects of stability? International cooperation among financial supervisors » (BRI, février 2006), p.5, en ligne: http://www.bis.org/publ/work199.pdf, [consulté le 16 juillet 2015].

343 CBCB, « Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III », 2013, p.1, en ligne: http://www.bis.org/publ/bcbs264_fr.pdf. [consulté le 9 novembre 2016].

de ses juridictions membres[344] ». C'est dans cette perspective qu'ont été adoptées en son sein, des normes établies comme des normes minimales communément appelées *accords de Bâle* dont le but est de favoriser la résilience du système bancaire. Les premières dénommées Bâle I datent de 1988. Celles-ci ont été remplacées en 2004 par un deuxième dispositif [Bâle II]. Suite à la crise financière de 2008, Bâle II jugé inefficace fût à son tour remplacé en 2010 par Bâle III.

Afin d'assurer la mise en œuvre de ce dispositif, le Comité de Bâle a établi en 2012 le Programme d'évaluation de la concordance des règlementations avec Bâle III [RCAP]. Ce programme consiste d'une part à surveiller l'adoption des normes Bâle III selon un calendrier prévu[345] [évaluation de l'exhaustivité] ; et d'autre part, à évaluer le degré de conformité des normes adoptées par les pays avec le dispositif [évaluation de la concordance].

Cette évaluation s'effectue majoritairement bilatéralement c'est-à-dire qui ne s'applique qu'à un seul pays, mais aussi sur une base thématique. Actuellement la surveillance du Comité se focalise sur les normes prudentielles c'est-à-dire celles relatives au calcul des fonds propres pondéré des risques. Les autres normes comme celles relatives à la liquidité ou au ratio de levier seront prises en compte de manière progressive.

Regroupant les régulateurs bancaires nationaux, le Comité de Bâle n'a pas de personnalité juridique et fonctionnait jusqu'en 2013 sans aucun acte constitutif. Il ne fonctionnait donc que sur une base coutumière. Ce n'est qu'au mois de janvier 2013 qu'a été adoptée une Charte[346] qui précise son rôle, ses missions, son fonctionnement, et son organisation.
Il ressort de cette charte que le Comité de Bâle est composé « *d'organisations ayant une compétence directe en matière de contrôle bancaire ainsi que de banques centrales*[347] ». A ce titre, le Groupe des gouverneurs des banques centrales et des responsables du contrôle bancaire [GHOS] est au sein du Comité de Bâle, l'organe de gouvernance auquel les autres organes rendent compte et soumettent les décisions les plus importantes pour approbation[348]. Ainsi, c'est au GHOS qu'il appartient d'approuver la Charte du Comité de Bâle ainsi que ses éventuelles modifications.

En tout, le Comité de Bâle est composé de quatre organes que sont le Comité, les groupes et commissions ad hoc, le Président, et le Secrétariat. Chargé d'élaborer le programme du Comité de Bâle, de guider son exécution, et d'en assurer le suivi dans le respect des orientations fixées par le GHOS[349], le Comité se réunit quatre fois par an sauf réunions

344 CBCB, p.1.

345 L'équipe d'examen établit un rapport semestriel à l'intention du Comité grâce aux informations reçues des pays membres.

346 Disponible à l'adresse suivante : https://www.bis.org/bcbs/charter_fr.pdf, [consulté le 6 décembre 2017].

347 Charte du Comité de Bâle, art. 4.

348 Charte du Comité de Bâle, art. 4.

349 Charte du Comité de Bâle, art. 8.1.

nécessaires décidées par le Président[350]. Les décisions du Comité de Bâle sont adoptées par consensus[351].
Ainsi que le précise l'article 11 de sa Charte, le Secrétariat dont le rôle est d'assister les autres organes du Comité de Bâle, est assuré par la BRI. Ses membres sont pour la plupart des professionnels généralement détachés à titre temporaire par les institutions membres du Comité de Bâle. Chargé de diriger les travaux du Comité de Bâle conformément à son mandat, le Président est nommé par le GHOS pour un mandat de trois ans renouvelable une fois[352].

L'on peut soutenir que la composition du Comité de Bâle est largement alignée sur celle du G20 dans la mesure où sur les vingt-huit membres qu'il regroupe, douze de ses quatorze membres les plus récents sont des membres du G20. Par ailleurs, il se présente comme une agence autonome de la BRI du fait des liens institutionnels permanents qu'entretiennent ces deux dernières[353]. Selon la définition du dictionnaire S*almon,* une agence est un « *organe subsidiaire autonome créée par une organisation intergouvernementale* » et « *par le biais duquel se réalise la coopération internationale dans des domaines techniques*[354] ». Ainsi qu'il ressort de l'étude de Régis Bismuth, la référence à cette définition met en exergue trois caractéristiques : son rattachement institutionnel, fonctionnel et structurel à la BRI[355].

D'un point de vue institutionnel, le Comité de Bâle compte parmi les dix institutions qui se réunissent à la BRI. Sur le plan fonctionnel, l'activité du Comité de Bâle « *entre dans le cadre des missions dont a été investie la BRI* » notamment celle de « *favoriser la coopération des banques centrales*[356] ». De ce fait, la coopération des banques centrales visée par la BRI n'a pas pour seul objet la stabilité monétaire mais elle vise aussi la stabilité financière[357] du fait de l'interdépendance de ces deux secteurs. La satisfaction de ces deux objectifs a nécessité d'y impliquer les « *autorités de surveillance du secteur bancaire* » à côté des banques centrales des notamment après les scandales financiers de 1974 susvisés. Il en résulte donc que la coopération au sein du Comité de Bâle concerne non seulement les *banques centrales* mais aussi les *autorités nationales de régulation bancaires*. Par ailleurs, il faut noter que la BRI présente dans

---

350 Charte du Comité de Bâle, art. 8.2.

351 Charte du Comité de Bâle, art. 8.4.

352 Charte du Comité de Bâle, art. 10.1.

353 Régis Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, 1re éd., Mondialisation et droit international (Paris: Bruylant, 2011), p.267.

354 Jean Salmon et Gilbert Guillaume, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones (Bruxelles: Bruylant, 2001), p.48.

355 Régis Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, 1re éd., Mondialisation et droit international (Paris: Bruylant, 2011), p.267-281.

356 Article 3 (Statuts de la BRI)

357 Régis Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, 1re éd., Mondialisation et droit international (Paris: Bruylant, 2011), p.271. Sur ce point, l'auteur renvoie notamment à Claudio E. V. Borio et Gianni Toniolo, « One Hundred and Thirty Years of Central Bank Cooperation: A Bis Perspective », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 février 2006), p.16.

ses rapports annuels, les travaux du Comité de Bâle comme une part importante de ses activités *au titre du développement de la coopération entre les banques centrales*[358].

En conclusion, l'on peut définir le Comité de Bâle comme un instance de régulation bancaire étroitement rattachée à la BRI. En effet, le CBCB n'a été à l'origine établi que comme une simple instance de coopération chargée d'élaborer et standardiser les meilleures pratiques en matière de régulation bancaire. Cela indique également que ses recommandations n'avaient pour destinataires que les autorités de régulation. Aujourd'hui, le Comité de Bâle est devenu un régulateur international à part entière. Il assure non seulement un suivi de la mise en œuvre des normes qu'il produit ; mais ses recommandations ont également désormais pour destinataires les banques. Malgré cette évolution, il demeure rattaché à la BRI. Ainsi que le précise le Professeur Régis Bismuth[359], ce rattachement à la BRI se traduit par trois facteurs à savoir : l*a substitution du Comité de Bâle à la BRI* car le Secrétariat permanent du Comité est fourni par la BRI en plus de l'héberger gratuitement ; l*e financement par la BRI* dans la mesure où il est entièrement financé par la BRI impliquant ainsi l'absence d'une quelconque autonomie financière ; ainsi que l*e bénéfice des privilèges et immunités de la BRI* tant en ce qui concerne ses archives et documents qu'en ce qui concerne le personnel de son Secrétariat dont les membres bénéficient du statut de fonctionnaires de la BRI[360].

2. L'Organisation internationale des commissions de valeurs [OICV]

L'OICV a été établie en 1974 à l'initiative d'une agence de la Banque mondiale. A l'origine dénommée *American Conference of Securities Commission and Similar Agencies*, celle-ci se présentait comme une institution interaméricaine ne regroupant que les autorités de régulation de certains États du Continent américain[361] qui se réunissaient de manière informelle. Son ouverture mondiale s'est opérée en 1983 avec sa transformation en OICV. Elle a par ailleurs acquis la personnalité juridique [droit canadien] en 1987 en vertu de la *loi de l'Assemblée nationale du Québec de décembre 1987 concernant l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs* qui en constitue « *l'acte de naissance officiel*[362] » et dispose actuellement d'un siège à Madrid en Espagne.

---

358 79e Rapport Annuel, 2009, p.172-177 ; 80e Rapport Annuel, 2010, p.123-128 ; 87e Rapport annuel, 2017, p.156-167.

359 Sur cet aspect, lire Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.272.

360 Ces différents privilèges et immunités sont accordés au Comité de Bâle en vertu des articles 3 et 4 de l'Accord de siège Suisse-BRI.

361 Brésil, Canada, Chili, USA, Mexique, Paname, Venezuela

362 Sur cette question, voir Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.294.

Composée actuellement de 192 membres répartis en trois catégories [les membres ordinaires[363], les membres associés[364] et les membres affiliés[365]], l'OICV[366] élabore et promeut le respect des normes internationalement reconnues en matière de réglementation de la sécurité des marchés de valeurs mobilières[367]. Les différents standards de l'OICV se rapportent notamment à l'harmonisation comptable, la maîtrise des risques liés aux produits dérivés, la gestion des risques systémiques, et la coopération internationale en matière d'enquête et d'échange d'informations. En ce qui concerne la dernière matière, il a notamment été conclu un accord multilatéral portant sur la consultation, la coopération et l'échange d'informations entre les régulateurs nationaux [*Multilateral Memorandum of Understanding concerning consultation and cooperation and the exchange of information*]. Ces dernières années, de nombreux autres principes ont été adoptés dans plusieurs domaines comme les agences de notation[368], l'organisation des marchés dérivés[369], la titrisation[370] et la surveillance transfrontalière[371].

En tant qu'organisme de normalisation internationale, l'OICV est l'instance spécialisée en charge de l'interprétation et du suivi de la mise en œuvre de ces normes[372]. A cet effet, un *Comité d'évaluation* a été établi pour assurer la mise en œuvre effective des principes et objectifs de la régulation des valeurs mobilières [Principes de l'OICV] ainsi que les autres normes élaborées par l'OICV. Celui-ci assure la conception et la réalisation d'un programme d'examen de l'autoévaluation préparée par les pays membres sur la mise en œuvre : c'est l'examen par pays. Cet examen a pour but d'évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre

---

363 statut exclusivement réservé aux régulateurs de marchés de valeurs mobilières.

364 Il s'agit des autres organismes de règlementation des valeurs mobilières d'un juridiction lorsque celle-ci en a plus d'un. Ainsi par exemple la Securities & exchanges commission (SEC) fait office de membre ordinaire pour le compte des USA, tandis-que la Commodity futures trading commission ou la North american securities administrators association en sont les membres associés.

365 que sont les bourses, les organisations financières, etc.

366 L'OICV est structuré de deux principaux organes que sont le Comité des présidents qui regroupe les présidents des autorités de régulation nationale membres de l'OICV [cet organe fait office d'Assemblée générale] et le Comité exécutif qui comprend 19 membres agissant sous le contrôle du Comité des présidents. Il s'agit en quelque sorte de du Conseil d'administration de l'organisation.

A ces deux grands comités de gouvernance, il convient d'ajouter six autres comités que sont le Comité des marchés émergents, les comités régionaux et le Comité technique. Le Comité des marchés émergents qui est chargé d'effectuer des études sur ces marchés, réunit les membres issus de l'Amérique latine, de l'Europe centrale, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie du sud. Les comités régionaux quant à eux regroupent les membres de l'OICV selon leur localisation géographique. Ainsi, existent-t-il des comités régionaux d'Afrique centrale, d'Asie pacifique, d'Europe et un comité régional interaméricain.

367 OICV, About IOSCO, www.iosco.org.

368 Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies, 2003 ; ou encore Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies, mars 2015.

369 IOSCO/MR/01/2011.

370 OICV, Criteria for identifying simple, transparent, and comparable securitisations, juillet 2015.

371 OICV, Principles on Cross Border Supervisory Cooperation, 25 mai 2010.

372 OICV, « Assessment Committee Mandate », s. d., p.2. Disponible sur www.iosco.org. [Consulté le 31 décembre 2016].

des standards adoptés et recommander une feuille de route pour remédier aux difficultés décelées.

L'OICV assure également la conception et la réalisation d'un programme permanent d'examen de la mise en œuvre par les membres des principes et standards qui s'appliquent à un ou plusieurs secteurs précis [par exemple la titrisation] : c'est l'évaluation thématique. Le but des examens thématiques est donc la mise en œuvre des principes particuliers parmi les principes OICV et d'autres normes de politiques énoncées dans les rapports ou résolutions approuvées par l'OICV, et de maintenir à jour ces principes en identifiant les domaines dans lesquels les principes et standards de l'OICV nécessitent une révision ou une mise à jour.

Il faut dire que le choix des thèmes est généralement déterminé par le Comité technique ad hoc sur la base d'un certain nombre de facteurs comme par exemple le temps écoulé depuis la publication des recommandations, les commentaires des membres et d'autres organismes tels que le CSF]. Ainsi, en plus de la vérification en cours par le Groupe d'examen préalable sur l'éligibilité des membres à devenir signataires du Multilateral Memorandum of Understanding, l'OICV a récemment lancé des enquêtes sur la mise en œuvre des *Principes qui se rapportent à l'activité des agences de notation*[373] ; et de ceux relatifs à la régulation des *Hedge funds*[374]. Cette liste n'est pas exhaustive car bien d'autres domaines ont fait l'objet d'évaluations.

Notons par ailleurs que la réalisation des enquêtes implique une collecte d'informations par l'intermédiaire d'un Template par les membres du Groupe de travail ou le Comité pertinent [*Standing Committee*]. Précisons enfin que les différentes normes de l'OICV sont en réalité formulées sous la forme d'orientations générales et la mise en œuvre de ces principes est évaluée selon les appréciations suivantes : *Entièrement appliqué* lorsque tous les critères d'évaluation sont respectés dans leur ensemble sans carence significative ; *Largement appliqué* lorsque que les réponses négatives ne concernent que les questions faisant l'objet d'exceptions ; *Non appliqué* lorsque les critères d'évaluation du principe concerné ne sont pas respectés ; et *Non applicable* dans le cas où le principe ne s'applique pas au regard de la nature du marché considéré.

3. L'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA]

Avant tout, il est important de souligner que la résilience du système financier international passe également par la protection des acteurs de marché [investisseurs] afin de leur permettre de faire face à l'ensemble des risques que comportent leurs activités. Renforçant la confiance dans les instruments financiers et les produits faisant l'objet des différentes transactions, un système d'assurance efficace rend le SMFI plus sûr et plus stable en lui permettant ainsi d'assurer au mieux son rôle de financement des échanges. C'est

373 [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à l'adresse : http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD346.pdf

374 [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à l'adresse : http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD293.pdf

précisément pour permettre une régulation efficace du secteur des assurances qu'a été créée l'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA]. L'article 2(1) de ses Statuts [by-laws] lui confie en effet la responsabilité de : « *promote effective and globally consistent supervision of the insurance industry in order to develop and maintain fair, safe and stable insurance markets for the benefit and protection of policyholders; and to contribute to global financial stability* ».

Signalons toutefois que l'AICA est un groupement de régulateurs nationaux récent en ce sens qu'elle a été constituée en 1994 sous la forme d'association à but non lucratif en vertu du droit de l'État de l'Illinois. Ne servant à l'origine que de forum d'échange d'informations et de statistiques, ce n'est qu'à partir de 1996 que cette institution a endossé une mission de normalisation à travers notamment le transfert de son secrétariat à Bâle en Suisse. Elle est désormais à ce titre, établie sous la forme d'une association à but non lucratif de droit suisse en vertu de l'article 60 du code civil de l'État helvétique.

Hébergée par la BRI au même titre que le CSF et le Comité de Bâle, l'AICA se compose à l'instar des autres regroupements internationaux, des régulateurs nationaux issus de 80 pays qui s'y regroupent pour produire des normes internationales sous forme de principes, standards ou lignes de conduite. Il s'agit donc en premier lieu d'une organisme international chargé d'élaborer les normes ayant pour but de permettre une supervision nationale efficace du secteur des assurances. La première norme adoptée par l'AICA fut le Mémorandum d'accord (MoU) de 1997 qui énonce une série de principes destinés à faciliter l'échange d'informations entre les superviseurs nationaux. En 1999, l'AICA a adopté les Principes fondamentaux de l'assurance qui ont ensuite été révisés en 2003 et 2011 afin de leur permettre de refléter l'évolution des marchés de l'assurance et les recommandations formulées par les dirigeants du G20 et le CSF au plus fort de la crise financière.

Bien que n'étant assorties d'aucune force contraignante, ces différents principes fondamentaux se déclinent suivant trois types de normes hiérarchisées. Au sommet de la pyramide, l'on trouve les déclarations de principe qui énoncent les éléments essentiels qui devraient être présents dans un système juridique national afin de protéger les assurés et de promouvoir un secteur de l'assurance financièrement solide. Ensuite viennent les normes per se qui sont en réalité liées à des déclarations de principe spécifiques. Chaque norme établit des exigences clés qui sont fondamentales pour la mise en œuvre de la déclaration du principe considéré. De ce fait, la démonstration du respect de la déclaration d'un principe donné passe par le respect de la norme en question. Au plus bas de la pyramide, viennent enfin les guides qui comprennent simplement des conseils visant à faciliter la compréhension ainsi que l'application des déclarations de principes et/ou des normes. Ils peuvent par exemple indiquer comment les mettre en œuvre plus facilement. Ainsi, ces derniers ne sont donc assortis d'aucune exigence.

Afin de promouvoir la mise en œuvre de ce corpus normatif, l'AICA a également reçu une mission de surveillance[375]. Dans cette perspective, fin 2010, l'AICA a créé le Sous-Comité de l'observation des normes [SOSC] chargé de mettre au point des mécanismes d'évaluation et de superviser la conduite des examens par les pairs[376]. A la suite de la révision des Principes fondamentaux, le SOSC s'est engagé à mener une autoévaluation et un examen par les pairs de la mise en œuvre des Principes fondamentaux tous les cinq ans sur une base thématique.

Ayant entre autres porté ces dernières années sur la coopération et l'échange d'informations entre les régulateurs nationaux et les risques posés par internet comme le développement des arnaques, les examens effectués par l'AICA aboutissent à quatre types d'appréciations possibles : « *observé* » lorsque les éléments fondamentaux du Principe sont présents, « *largement observé* » lorsque les lacunes observées dans le système juridique national sont mineures, « *partiellement observé* » lorsque les lacunes observées suffisent à susciter des doutes quant à la capacité du superviseur à se conformer au Principe, et non observé lorsqu'il n'est constaté aucun progrès substantiel dans la mise en œuvre nationale. Notons enfin qu'un Principe peut également être déclaré non applicable selon le contexte national en cause.

***

Il ressort de ces différentes présentations que ces trois groupements qui ont été à l'origine créés comme des institutions de coopération pour favoriser l'échange d'informations entre les différents régulateurs nationaux membres respectifs se présentent aujourd'hui comme des organismes internationaux de standardisation dont le mandat statutaire se définit au travers de trois fonctions : *Produire des normes internationales, développer des instruments d'évaluation de la mise en œuvre de ses standards ; et promouvoir la coopération des autorités de régulation*[377]. Ainsi donc, l'on peut considérer ces organismes de standardisation comme des véritables régulateurs dont la surveillance est l'une des principales fonctions.

Si la question de leur mission de surveillance statutaire ne pose aucune difficulté, deux observations méritent d'être formulées : d'abord, ces institutions ont une personnalité juridique fragile ne leur permettant pas d'exercer les capacités inhérentes à la personnalité juridique internationale comme « *conclure des traités, établir des relations diplomatiques et participer aux mécanismes généraux de la responsabilité internationale*[378] » à la différence des organisations internationales classiques. De plus, la surveillance exercée qui a pourtant une vocation universaliste apparaît bien restreinte au regard de la composition minimale de ces différentes institutions dont le caractère multilatéral se révèle trompeur. Par exemple, bien que représentant respectivement 95% des transactions sur les valeurs mobilières et 97% des primes mondiales d'assurance, l'OICV et l'AICA sont largement dominés par les

375 Règlements de l'AICA, art.2(2)(c).

376 La Méthodologie en vigueur a été publiée en mars 2017 sur son site internet : www.iaisweb.org.

377 Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.297.

378 Christian Dominicé, *L'ordre juridique international entre tradition et innovation* (Paris: Presses Universitaires de France - PUF, 1997), pp.161-163.

États membres du G20. La surveillance sectorielle des institutions spécialisées est donc plurilatérale à la différence de la surveillance générale des institutions universelles qui est multilatérale. Il convient toutefois de noter les efforts d'ouverture opérés par les institutions susvisées avec par exemple l'accession de la COSUMAF à la qualité de membre de l'OICV en novembre 2015.

SECTION II.
L'EXISTENCE D'UN SYSTÈME AUTONOME DE SURVEILLANCE RÉGIONALE

A côté de l'architecture de cette surveillance plurilatérale qui vient d'être présentée, l'architecture institutionnelle de la surveillance générale semble également concurrencée par l'existence d'un système autonome de surveillance régionale mis en œuvre dans le cadre de la création de regroupements économiques régionaux.

Rappelons que la constitution d'une organisation régionale peut être motivée par deux éléments que sont la parenté géographique et, ou la solidarité fondée sur des intérêts communs. Cette solidarité est désignée dans certains traités constitutifs par le terme « interdépendance[379] ». En effet, les États se regroupent au sein d'organisations régionales dans le dessein de satisfaire à des besoins qui ne peuvent être satisfaits par des mécanismes nationaux ou universels[380]. L'autre raison est l'ambition d'un développement économique par la création de zones de libre-échange, douanière, monétaires ou encore d'unions politiques.

Eu égard à la matière sur laquelle porte notre étude, nous nous intéresserons particulièrement aux unions monétaires[381]. En effet, les unions monétaires impliquent une convergence[382] des politiques macroéconomiques des pays membres. Pour ce faire, les politiques respectives des pays membres font l'objet d'une surveillance mutuelle visant à assurer une convergence de certains indicateurs économiques pour atteindre les objectifs économiques communs et prévenir les crises économiques régionales. Ainsi, les unions monétaires se caractérisent par un mécanisme de coordination des politiques budgétaires (§. 1) et un système de surveillance financière (§. 2) qui constituent le cadre juridique d'une surveillance autonome et distincte de celle effectuée par les institutions à vocation universelle comme le FMI qui est pourtant chargé de superviser le bon fonctionnement du SMI.

---

379 Voir Préambule de la CDAA.

380 Georges Abi-Saab, « Cours Général de Droit International Public (Volume 207) », *Recueil Des Cours - Académie de La Haye*, 1987, p.9-463.

381 Par union monétaire, nous entendons « *toute Communauté d'États créée par un accord international les liant, dont le but est de constituer un territoire monétaire unique caractérisé, soit par l'intercirculation des monnaies des États membres, soit par le partage d'une monnaie unique et commune, émise sous l'autorité d'une Banque centrale commune* ». Cf., Moustapha Lô Diatta, *Les unions monétaires en droit international*, Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales (Paris: Presses universitaires de France, 2007), p.50.

382 Le dictionnaire Larousse permet de définir la convergence comme l'action de tendre vers un même but. Voir également, Elvis Flavien Sawadogo, « Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA » (Thèse, Université de Bordeaux, 2016), p.13.

§. 1. LES MÉCANISMES DE COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET BUDGÉTAIRES

Les mécanismes de convergence des politiques budgétaires des unions monétaires seront étudiés sous le prisme particulier de l'Union économique et monétaire (A) et des unions monétaires africaines de la zone CFA (B).

A. Les mécanismes de convergence de l'Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire [UEM] constitue à ce jour le *processus d'intégration le plus abouti* et tous les États membres de l'Union européenne font partie de l'Union économique et monétaire [UEM]. Créée à l'origine pour éliminer les risques de changes intra-européens, l'Union économique et monétaire est l'aboutissement d'un processus historique entamé avec le *rapport Werner* de 1970 qui a donné naissance par la suite au *système monétaire européen*. Ayant pour acte de naissance l'adoption du Traité de Maastricht en 1991, l'UEM a été mise en place en trois étapes à savoir : le renforcement de la coopération monétaire [1991-1994] ; la création de l'Institut monétaire européen [1994-1999] ; et la mise en œuvre progressive de la politique monétaire unique par le Système européen de banques centrales [SEBC] à compter de 1999. Elle se caractérise par deux critères fondamentaux que sont la *coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres, et une politique monétaire indépendante*[383]. Cette coordination des politiques économiques et budgétaires est régie par un cadre juridique (1.) et s'organise à travers une surveillance qui s'exerce selon un processus bien établi (2.).

1. Cadre juridique de la coordination des politiques économiques et budgétaires

L'article 121 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [TFUE] relatif à la coordination des politiques économiques des États membres institue deux pouvoirs dans le cadre du fonctionnement de l'UEM : un pouvoir législatif et un pouvoir de contrôle. Il prévoit en effet l'adoption par le Conseil, de grandes orientations de politique économique [GOPE] ; et l'établissement d'un processus de surveillance multilatérale des politiques économiques en prévoyant une obligation de transmission par les États membres de leur programme national de réformes [PNR] à la Commission. Les PNR présentent les mesures prises en matière de politique économique et les mesures projetées.
Par ailleurs, l'article 126 du TFUE institue un contrôle des déficits publics excessifs qui peut aboutir à des sanctions.

383 Cette limitation des pouvoirs souverains des États membres a d'ailleurs été reconnue et confirmée par la jurisprudence. En ce sens par exemple, CJCE, 13 décembre 1967, n°C-17/67, Firma Max Neumann c. Hauptzollamt Hof/Saale, ECLI :EU :C :1967 :56 ; CJCE. 15 juillet 1964, n°6-64, Costa c. Enel, ECLI:EU:C:1964:66.

Il faut dire que la règle de l'évitement du déficit public excessif a pour fondement l'objectif de la soutenabilité budgétaire fixé par l'article 119§3 du TFUE qui s'impose aux États membres[384]. Aux termes de l'article 126§6 du TFUE, la soutenabilité s'entend « *d'une situation qui n'accuse pas de déficit excessif* ». En d'autres termes, l'article 126§6 du TFUE interdit aux États membres, des déficits excessifs ou plutôt impose d'éviter les déficits excessifs.

Selon le Conseil européen, l'évitement des déficits excessifs est une obligation consacrée par le Traité[385]. En conséquence, il ne s'applique pas uniquement aux États participant à la zone euro mais il s'impose à l'ensemble des États membres de l'UE[386] selon la procédure et les conditions prévues par l'article 126 du TFUE, le Pacte de stabilité et de croissance[387], ainsi que le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)[388].

---

384 Précisons que le principe de la soutenabilité budgétaire représente l'un des critères de convergence fixés par l'article 140 du TFUE qui conditionnent l'accès à la qualité de membre à la zone euro. Voir en ce sens, Régis Chemain, *L'Union économique et monétaire: aspects juridiques et institutionnels* (Paris, France: A. Pedone, 1996), p.240-245; Jim Cloos, *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (Bruxelles, Belgique: E. Bruylant, 1994), p.247. De ce point de vue, l'obligation de l'évitement du déficit public excessif se présente comme un prolongement de celui ci. En ce sens, Joël Molinier, « Les finances de l'Europe : la discipline budgétaire en droit européen », *Les Petites affiches*, septembre 1997, p.34; Francesco Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne* (Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2018), p.750.

385 Résolution du Conseil européen, relative au Pacte de stabilité et croissance, 17 juin 1997, pt. 1

386 Cela étant, il convient de préciser que le régime de sanction du non-respect de cette règle diffère selon qu'ils sont ou non membres de la zone euro. Pour les États n'ayant pas adopté l'euro, la sanction ne correspondra qu'à l'interdiction d'accéder à la zone euro tandis que pour les États de la zone euro, la procédure de sanction est beaucoup plus détaillée. Voir en ce sens, TFUE, art. 126§11.

387 Précisons en effet que la coordination des politiques économiques et budgétaires des États membres a été complétée par l'adoption d'un Pacte de stabilité et de croissance. Adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam de 1997, la Pacte de stabilité et de croissance est un ensemble constitué de trois instruments que sont une résolution du 17 juin 1997 et deux règlements du 7 juillet 1997 du Conseil européen. La résolution prévoit que « *les États membres s'engagent à respecter l'objectif à moyen terme (OMT) d'une position proche de l'équilibre ou excédentaire* ». Le règlement 1466/97 renforce la surveillance des positions budgétaires et la coordination des politiques économiques (volet préventif du pacte) et impose aux États participant à la zone euro de présenter chaque année un programme de stabilité de stabilité actualisé. Enfin, le règlement 1467/97vise à accélérer et clarifier la procédure des déficits publics excessifs (volet correctif du pacte). Il précise à cet effet les cas exceptionnels dans lesquels un déficit supérieur à 3% du PIB peut être autorisé et la « nature des sanctions pouvant être infligées en cas de déficit public persistant ».

A la suite de la crise de la zone euro, le Pacte fut renforcé par une réforme visant à « crédibiliser la surveillance budgétaire multilatérale considérée comme ayant été défaillante ». Cette réforme « six-pack » entrée en vigueur le 13 décembre 2011 porte sur deux volets du Pacte : sur le volet préventif, la réforme concerne le cas des Etats membres dont le déficit est inférieur à 3% du PIB ; sur le volet correctif, est visé le cas des Etats membres dépassant le plafond public.

388 Signé le 2 mars 2012, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) est entré en vigueur le 1er janvier 2013 et s'applique uniquement à la zone euro. Ce Traité renforce les textes existants à travers l'adoption de principes qualifiés de règle d'or en ce que leur adoption dans le droit interne (de préférence dans la constitution) est obligatoire. Les principes introduits par le TSG sont ceux de l'équilibre ou de l'excédent budgétaire des administrations publiques, et la limitation du déficit structurel à 0,5%. Le traité prévoit également la compétence de la CJUE qui pourra être saisie de la non adoption de cette règle d'or en droit interne par un autre État. Par ailleurs, seuls les États ayant ratifié ce Traité pourront bénéficié du Mécanisme européen de stabilité qui est un mécanisme de soutien financier apporté par l'Union aux États en difficulté.

Ainsi que le précise Francesco Martucci, la notion de déficit public excessif diffère de la notion connue de déficit budgétaire[389]. L'on peut en effet considérer que deux critères permettent de caractériser le déficit public excessif au sens de l'article 126 du TFUE. Le premier est le caractère *public* qui tient au rattachement du déficit à l'État. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la notion de « gouvernement général » consacrée par le Protocole sur la procédure concernant les déficits publics excessifs. La particularité qu'il convient toutefois de relever est qu'aux termes de l'article 2-1 de ce Protocole, la notion de « gouvernement général » englobe aussi bien les administrations centrales que les administrations régionales, locales et les fonds de sécurité sociale. Sous cet angle, l'on peut aisément noter que la définition de la notion d'État en droit européen est beaucoup plus large que celle préconisée par le droit interne car la notion de déficit budgétaire retenue en droit interne exclut la prise en compte du budget autonome des collectivités locales. L'une des principales conséquences de cette définition extensive de l'État en droit européen est donc la responsabilisation du gouvernement central à raison des déficits de toutes les administrations publiques autonomes[390] combien même le droit interne reconnaîtrait à ces dernières, une autonomie budgétaire.

En ce sens, le gouvernement central de chaque État membre doit veiller à ce que « *les procédures nationales en matière budgétaire leur permettent de remplir les obligations qui leur incombent dans ce domaine en vertu des traités*[391] ». Ainsi, l'on peut aisément souscrire à l'affirmation de selon laquelle, l'article 126 du TFUE « *constitue de facto un puissant facteur de renforcement de la centralisation des finances publiques nationales*[392] ».

En plus de son caractère public, le second critère retenu par le droit européen pour caractériser le déficit interdit est son *excessivité*. L'article 126§6 du TFUE impose en effet aux États d'éviter les déficits excessifs. En ce sens, ce n'est pas le déficit *per se* qui est interdit mais est plutôt interdite son excessivité, le but étant de favoriser soutenabilité des finances publiques[393]. Sur ce point, il convient toutefois de relever que cette excessivité s'évalue sur la base de « critères de nature comptable » à partir du cadre commun de comptabilité constitué par le SEC 95 qui est le système européen des comptes nationaux et régionaux[394]. Ainsi que répondait un officiel de la Commission européenne à une question posée par un parlementaire européen, ces critères excluent toute considération morale ou éthique pour ne

---

389 Francesco Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne* (Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2016), p.754.

390 Protocole sur la procédure concernant les déficits publics excessifs, art. 3.

391 Protocole n°12 concernant la procédure des déficits publics excessifs, art. 3.

392 Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, p.757.

393 Résolution du Conseil européen, relative au Pacte de stabilité et croissance, 17 juin 1997, pt. 1.

394 Règlement (CE) n°222/96

reposer que sur des considérations scientifiques et techniques[395]. Sans entrer dans les détails techniques du calcul des différents seuils retenus, il convient simplement de retenir que le déficit public excessif correspond en réalité à la conjugaison de deux critères que sont un déficit budgétaire supérieur à 3% du PIB et une dette publique supérieure à 60% du PIB. De ce point de vue, l'on peut retenir que pour qualifier le caractère excessif du déficit, « *la loi scientifique l'emporte sur la loi juridique*[396] ».

2. Organisation de la coordination des politiques économiques et budgétaires : le semestre européen

La coordination budgétaire et la surveillance économique des États membres sont mises en œuvre dans le cadre d'un calendrier nommé *semestre européen*. Il correspond au premier semestre de l'année civile. L'objectif du semestre européen est de renforcer la coordination et la surveillance lorsque les décisions budgétaires nationales importantes sont encore au stade de leur élaboration de leurs politiques budgétaires dans le cadre de leur budget national de l'année suivante. De la sorte, les États membres doivent tenir compte des recommandations qui leur sont faites par le Conseil à travers les réformes qu'ils engagent et dans le cadre de l'adoption de leur budget national pour l'année suivante.

Le semestre européen commence en janvier et se termine en juin suivant le calendrier ci-après : en janvier, est procédée à la publication par la Commission européenne de *l'enquête annuelle de croissance*. En *Mars*, le Conseil de l'UE valide les grandes orientations de politiques économiques sur la base des orientations de cette enquête[397]. En *Avril*, les États membres transmettent leurs programmes nationaux à la Commission. En *Fin mai*, la Commission procède à la publication de ses recommandations individuelles pour les vingt-sept États membres sur la base de ces documents et de ses propres prévisions. En juin, la Commission examine les recommandations, et sont préparés des Comités[398] du Conseil en vue des réunions ECOFIN et EPSSCO qui se tiennent en juin.

La surveillance budgétaire consiste à examiner la situation du pays au regard d'une dizaine d'indicateurs économiques comme l'*endettement ou l'évolution du marché*. La procédure de surveillance se fait en trois étapes : la première étape consiste en la vérification de l'existence ou non des déficits. Lorsque les seuils d'alerte sont dépassés, est effectué un bilan approfondi de la situation macroéconomique par la Commission européenne « *in-depth reviews* ».

---

395 Réponse P-1534/2003, de la Commission, à une question parlementaire, du 26 mai 2003, JOCE. C 110 E du 26 février 2004, citée par Francesco Martucci, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne* (Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2018), p.754.

396 Martucci, p.754. L'auteur se réfère à la distinction opérée par Paul Amselek, « Lois juridiques et lois scientifiques », in *La loi civile: actes du colloque de mai 1987*, par Centre de philosophie morale et politique (Caen, France: Centre de publications de l'Université de Caen, 1988, 1988), p.132-133.

397 Article 121 du TFUE.

398 Il s'agit du Comité de politique économique et du Comité économique et financier pour la filière ECOFIN et du Comité des politiques sociales ainsi que celui pour l'Emploi pour la filière EPSSCO

Concernant la deuxième étape, deux hypothèses sont possibles : si le déséquilibre n'est pas excessif, la Commission « *intègre ses recommandations dans les recommandations individuelles du semestre européen* ». Par contre, si le bilan approfondi révèle des « *déséquilibres excessifs* », l'Etat concerné sera placé dans le volet correctif assorti d'un calendrier établi par le Conseil sur proposition de la Commission.

En cas de non-respect caractérisé des recommandations du Conseil, intervient la troisième étape qu'est la sanction est financière qui consiste en une amende égale à 0,1% du produit intérieur brut.

Au-delà du semestre européen, la surveillance budgétaire de l'Union européenne s'exerce tout au long de l'année depuis l'adoption du « *Two-pack* ». Le *two-pack* poursuit deux objectifs : d'une part, il vise à « *s'assurer que l'État membre au moment et l'adoption de son budget intègre ses engagements communautaires et les recommandations du Conseil européen dans le cadre du semestre européen* » ; d'autre part, il organise « *l'assistance financière de l'Union européenne lorsqu'un État membre est confronté à de grandes difficultés* ». Il convient à cet effet de rappeler qu'en vertu de l'article 136 du TFUE, l'octroi d'une assistance financière dans le cadre du mécanisme européen de stabilité [MES] est assujetti à une conditionnalité qui donne lieu à un programme d'ajustement macroéconomique dont le suivi est évalué par la Commission de l'Union européenne et la Banque centrale européenne en coopération avec le FMI[399].

B. Les mécanismes de convergence des politiques budgétaires de la zone CFA

La parenté géographique et les ambitions économiques communes ont conduit les États membres de chaque sous-région de la zone CFA à mettre en place deux unions économiques et monétaires : la CEMAC en Afrique centrale et la CEDEAO en Afrique de l'ouest.

Née en 1994 des cendres de l'UDEAC, la CEMAC est composée des unions UMAC [union monétaire de l'Afrique centrale] qui repose sur un ensemble de règles de coopération monétaire et UEAC [union économique de l'Afrique centrale] qui repose sur l'intégration économique à travers la suppression des barrières tarifaires.
Le renforcement de l'UEAC implique la convergence des politiques budgétaires. Ceci passe nécessairement par la mise en place d'une procédure de surveillance multilatérale. Est donc recherchée la cohérence entre « les variables de la politique monétaire et celles de la politique budgétaire dans le but de créer un espace macroéconomique sain nécessaire à la croissance.

Cette démarche se fonde sur les *critères de convergence* à l'image de la démarche européenne. Sur le plan monétaire, est principalement recherchée la coordination à travers les règles communes de politiques monétaires. Deux règles sont ainsi énoncées à savoir d'une part la limitation du stock total des avances aux trésors nationaux à vingt pour cent des recettes

399 Article 13§7 et 16 du traité instituant le Mécanisme européen de stabilité.

budgétaires afin de minimiser les risques de financement monétaires des déficits budgétaires ; et d'autre part, la limitation du refinancement par la Banque centrale et le maintien du niveau moyen des avoirs extérieurs bruts au-dessus de vingt pour cent des engagements à vue [taux de couverture de l'émission monétaire].

Ayant pour but la coordination des politiques économiques des États membres, la procédure de surveillance budgétaire au sein de la CEMAC s'appuie sur des « *critères définissant des normes pour qualifier un déficit excessif et un ensemble de variables économiques permettant de suivre et interpréter les évolutions économiques des États*[400] ». Énoncés sous forme d'objectifs, ces différents critères de convergence ou indicateurs fixés par une directive du 3 août 2001 entrée en vigueur en 2002, sont le solde budgétaire de base positif ou nul, un taux d'inflation annuel inférieur ou égal à 3%, un taux d'endettement public inférieur ou égal à 70% du PIB, et la non accumulation d'arriérés antérieurs et intérieurs sur la gestion de la période courante[401]. Conformément à l'article 35 du traité révisé de la CEMAC, la surveillance du respect de ces différentes exigences est assurée par la Commission de la CEMAC qui assure la mission de gardienne des traités de la CEMAC.

Ce mécanisme de surveillance est identique à celui mis en place au sein de la CEDEAO par le biais de l'UEMOA qui se distingue toutefois de l'UMAC par une hiérarchisation des critères de convergence. L'UEMOA[402] prévoit en effet les critères de premier rang qui sont identiques à l'ensemble des critères définis dans le cadre de la CEMAC et dont le non-respect conduit à la formulation systématique de recommandations pouvant même entraîner un mécanisme de sanctions. Les critères de second rang qui ont trait à la part des recettes fiscales dans l'exécution du budget de l'État et au solde des paiements courants dont le déficit ne doit pas excéder 5% du PIB, ont quant à eux vocation à affiner le diagnostic des autorités régionales.

Il ressort de la lecture de ces deux dispositifs que tout comme en droit européen, la surveillance effectuée par les instances régionales de la zone CFA consiste en réalité à veiller à la conformité des politiques budgétaires aux objectifs de l'Union selon des procédures qui visent pour l'essentiel à prévenir les déficits excessifs. En effet, les critères de convergence tels qu'énoncés constituent en réalité des objectifs à atteindre. Ce ne sont pas des règles de procédure et d'élaboration des budgets qui demeurent encadrées par le droit interne.

***

400 BEAC, « Rapport annuel », 2002, p.8.

401 Précisons que ce dispositif a été rénové en janvier 2016. Entré en vigueur le 1er janvier 2017, le nouveau dispositif notamment introduit la règle d'épargne budgétaire sur ressources pétrolières afin de permettre à la gestion budgétaire de la zone CEMAC de ne plus dépendre ni du cours du baril de l'année en cours, ni du niveau de la production pétrolière de l'année en cours, mais plutôt du niveau des recettes pétrolières obtenues au cours des trois dernières années. Sur ce point, voir, Commission CEMAC, « Rapport intérimaire de la surveillance multilatérale 2017 et perspectives pour 2018 » (CEMAC, mars 2018), p.32 disponible sur www.cemac.int, [consulté le 28 octobre 2018].

402 Acte additionnel n°04/99 portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membre de l'UEOMA, art. 7.

En conclusion, l'on peut affirmer qu'au niveau régional (UEM et zone CFA), il s'est développé un droit dont le domaine relève de la souveraineté des États. Ce développement se traduit par l'élaboration de règles de convergence communes dont le suivi de la mise en œuvre est assuré par les institutions supranationales. Toutefois, les États membres conservent dans cette matière une souveraineté résiduelle substantielle. En effet, contrairement à la centralisation de la politique monétaire (dont la compétence a été transférée au système régional des banques centrales), la politique budgétaire[403] au sein de ces unions monétaires demeure décentralisée. Chaque État conserve un dispositif d'élaboration du budget qui lui est propre[404]. De ce point de vue, le mécanisme régional de surveillance budgétaire se présente avant tout comme une orientation des finances publiques tout en laissant aux États une marge de souveraineté. Il s'agit par ce biais, d'assurer la mise en place de politiques budgétaires harmonisées[405] afin de permettre une convergence[406] de celles-ci vers les objectifs de l'Union qui en matière monétaire consistent dans la préservation de la stabilité des prix[407].

---

403 La politique budgétaire désigne « l'action des pouvoirs publics exercée par le biais du budget de l'État, dans le but d'influer sur la conjoncture économique ». Cf. Matthieu Caron, *Budget et politiques budgétaires* (Rosny, France: Bréal, 2007), p.31.

404 De la sorte, le droit positif (loi des finances, règlement général sur la comptabilité publique, codes des juridictions financières) qui régit les finances publiques en France reconnaît aux collectivités décentralisées une autonomie dans l'élaboration de leur budget consacrée par ailleurs par l'article 73 de la constitution. Par ailleurs, les États jouissent d'une autonomie dans la conduite de leurs politiques budgétaires. La compétence monétaire ayant été transférée, la politique budgétaire est aujourd'hui le seul instrument par lequel les États peuvent réguler l'activité économique. Par exemple, l'État recourir à l'endettement extérieur pour relancer son économie ou orienter ses dépenses.

405 L'harmonisation diffère de l'uniformité en ce sens qu'elle laisse aux États une marge de manœuvre en leur laissant la possibilité de conserver leurs législations nationales à la seule condition que celles ci ne soient pas contraires au droit communautaire. Il s'agit en fait de réduire les différences afin d'atteindre les objectifs communs. Sur cette question, lire notamment, Mamadou Ndiaye, « Logique de performance et cadre harmonisée des Finances publiques de l'UEMOA : Etude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique au Sénégal » (Thèse, Université Cheikh Anta Diop, 2015), p.15.

406 La convergence renvoie au but vers lequel des politiques harmonisées doivent tendre. C'est notamment dans le sens du rapprochement des législations que le Traité UEMOA (art. 4[b]) fait référence à la notion d'harmonisation. Sur cette question, voir, Elvis Flavien Sawadogo, « Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA » (Thèse, Université de Bordeaux, 2016), p.14-16.

407 En ce qui concerne l'incidence de la politique budgétaire sur la politque monétaire, Elvis Flavien Sawadogo, « Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA » (Thèse, Université de Bordeaux, 2016), p.10 et s; Gabriel Noupoyo, « Les banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la B.C.E.A.O. et de la B.E.A.C. : aspects juridiques et financiers » (Thèse, Bordeaux 4, 2004); Alain Delage et Alain Massiéra, *Le franc CFA: bilan et perspectives* (Paris, France: Éd. l'Harmattan, 1994), p.66. Ces auteurs indiquent que si les origines de la crise des années 1980 connue dans la zone CFA a pour cause directe des facteurs exogènes comme la chute du cours du dollar, la mauvaise politique budgétaire menées par les Etats a contribué à l'aggraver. En effet, les dépenses élevées et les recettes budgétaires insuffisantes ont rendu necessaire le recours à l'endettement extérieur. Le politiques de rigueur dans la gestion des finances publiques s'étant révélées inefficaces, la conséquence fut la surévaluation de la monnaie qui eut finalement pour effet la perte de la compétitivité des économies nationales et l'élevation du niveau d'endettement. La seule issue fut finalement le recours à la dévaluation du franc CFA.

§. 2. LE SYSTÈME RÉGIONAL DE SURVEILLANCE FINANCIÈRE

Parallèlement à la surveillance des politiques budgétaires, l'UEM (A.) et les unions monétaires de la zone CFA (B.) ont respectivement mis en place un système régional de surveillance financière.

A. Le système de surveillance financière au sein de l'UEM

Au sein de l'UEM, il a été mis en place un système de surveillance financière [SESF] (1.) qui a été renforcé depuis peu par la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique dans le secteur bancaire (2.).

1. Le système européen de surveillance financière [SESF]

Le *Système européen de surveillance financière* [SESF] tire son origine du rapport de LAROSIÈRE publié en 2009 et a pour mission d'assurer une « *surveillance financière homogène et cohérente* » au sein de l'Union européenne. Il est régi par les articles 26 et 114, 290 [actes délégués], 291 [actes d'exécution], et 127 paragraphe 6 du TFUE ; et consiste en un système de surveillance *microprudentielle* et *macroprudentielle* associant les autorités européennes et nationales.

a. La surveillance microprudentielle

La surveillance microprudentielle consiste en la surveillance de chaque établissement en particulier. Celle-ci est conduite par un *réseau d'autorités à composantes multiples* qui se répartissent selon les différents domaines de la finance [banques, assurances et marchés financiers] et selon l'échelon européen ou national de la surveillance. Plusieurs instruments de coordination assurent l'articulation entre les diverses composantes. Il s'agit des *autorités européennes de surveillance* (AES)[408], le Comité mixte des autorités européennes de surveillance[409] et les autorités nationales compétentes[410]. Sur ce point précis, il convient d'indiquer les autorités européennes de surveillance auxquelles il a été confié la surveillance microprudentielle au niveau européen, présentent deux caractéristiques principales. D'une

---

408 L'on distingue trois AES à savoir : l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP), et l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

409 Le Comité mixte a pour mission d'assurer la cohérence des opérations de surveillance d'un secteur à un autre. Dans cette perspective, il est chargé d'assurer le règlement des litiges transectoriels entre les autorités membres du SESF. Le Comité mixte est composé des présidents des AES et présidé, selon un système rotatif par le président d'une AES pour un mandat d'un an. La Président du Comité mixte est le Vice-Président du CERS. Son secrétariat est assuré par les membres du personnel des AES.

410 Si les AES sont principalement chargées de la surveillance microprudentielle sur le plan européen, la surveillance quotidienne est effectuée sur le plan national par les autorités nationales. Conformément aux différentes mesures législatives applicables aux services financiers, chaque État membre désigne lui-même une ou plusieurs autorités compétentes chargées de réguler de manière quotidienne le secteur financier national. Ces autorités nationales font partie du SESF. A l'instar de l'AMF ou de la Banque de France par le biais de l'ACPR chargées respectivement de réguler les marchés financiers et l'activité bancaire, ces entités se voient de manière générale, attribuer au sein de l'ordre juridique national le statut d'autorité administrative indépendante.

part, il ressort des différentes missions qui leur sont attribuées, que les AES sont des agences de régulation et donc de surveillance. En effet, conformément à l'article 1§5 des règlements y relatifs, les autorités européennes de surveillance ont « *pour objectif de protéger l'intérêt public en contribuant à la stabilité et à l'efficacité à court, moyen et long terme du système financier, pour l'économie de l'Union, ses citoyens et ses entreprises* ». A ce titre, elles ont entre autres pour rôle et fonction de contribuer à « *améliorer le fonctionnement du marché intérieur, notamment par un niveau de réglementation et de surveillance sain, efficace et cohérent*[411] ». D'autre part, dotées de la personnalité juridique[412], les AES se caractérisent par leur indépendance. En effet, l'article 1§6 des règlements n°1094/2010 et 1095/2010 du 24 novembre 2010 relatifs respectivement à l'AEAPP et l'AEMF dispose que les autorités doivent agir « *de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union* ». L'on retrouve également cette dimension d'indépendance dans leur organisation. Chacune d'elles se composent de quatre organes que sont le Conseil d'administration, un Président, un directeur exécutif et une Commission de recours[413].

Le Conseil d'administration est l'organe de gouvernance des AES. Ainsi, il est chargé de définir les orientations, prendre les décisions, définir le programme de travail et émettre les recommandations et avis de l'Autorité. Le Conseil d'administration est composé d'un président[414], des hauts responsables représentant des autorités nationales de surveillance seuls habilités à prendre part au vote, d'un représentant de la Commission européenne, d'un représentant du CERS et un représentant de chacune des deux autres autorités. Responsable de la mise en œuvre du programme de l'Autorité, le directeur exécutif est un professionnel indépendant à temps plein désigné par le Conseil des autorités de surveillance après confirmation par le Parlement européen[415]. L'article 52 rappelle également que :

> « Sans préjudice des rôles respectifs du conseil d'administration et du conseil des autorités de surveillance à l'égard de ses tâches, le directeur exécutif ne sollicite ni n'accepte aucune instruction des institutions ou organes de l'Union, des gouvernements des États membres ou d'autres entités publiques ou privées.
>
> Ni les États membres, ni les institutions ou organes de l'Union, ni aucune autre entité publique ou privée ne cherchent à influencer le directeur exécutif dans l'accomplissement de ses fonctions ».

b. La surveillance macroprudentielle : une compétence dévolue au CERS

Ayant pour but de contribuer à la prévention ou à l'atténuation des risques systémiques pour la stabilité financière de l'Union[416], la surveillance macro prudentielle s'applique au système financier c'est-à-dire l'ensemble des établissements financiers, des marchés, des

---

411 Art. 1§5 al. 2.

412 Voir en ce sens par exemple l'article 5 du *Règlement (UE) n°1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers)*.

413 Art. 6.

414 Le Président de l'AES est un professionnel indépendant à temps plein chargé de préparer les travaux du Conseil de l'AES et de diriger les réunions du Conseil d'administration.

415 Art. 51.

416 Règlement n°1092/2010, art.3.1.

produits et des infrastructures de marchés[417]. Ce champ d'application correspond bien à la définition du CSF et de la BRI qui définissent la surveillance macroprudentielle comme consistant à mesurer, évaluer et limiter le risque systémique, c'est-à-dire le risque d'une défaillance majeure de la fourniture de services financiers ayant des conséquences sérieuses sur l'économie réelle[418]. En effet, l'article 2(c) du Règlement (UE) n°1092/2010 qui régit la surveillance européenne définit également le risque systémique aux fins de la surveillance macro prudentielle comme un risque de perturbation dans le système financier susceptible d'avoir de graves répercussions sur le marché intérieur et l'économie réelle.

Cette similitude correspond de toute évidence à une transposition de la soft law que constitue le droit international financier dans le droit de l'Union européenne[419]. L'on peut se poser la question de savoir pourquoi ce droit qui n'est pourtant pas contraignant est transposé dans un ordre juridique pourtant indépendant. Pour répondre à cette question, il convient de préciser que cela n'est pas une première. En effet, plusieurs exemples démontrent que des standards financiers internationaux ont largement inspiré et été transposés dans le cadre normatif européen[420]. Cela s'explique simplement par la convergence des objectifs poursuivis par les institutions financières mondiales et des autorités régionales. Il s'agit en effet de veiller à la stabilité financière internationale. A cela, s'ajoute la pertinence de ces standards qui ont conduit les instances européennes à s'en inspirer et à les transposer dans leurs propres actes. Cette tendance à la transposition traduit un degré élevé de « *l'effet normatif* » du droit international financier dans le droit de l'Union[421]. Cela étant, précisons que comme nous le verrons dans les développements qui suivront, cette tendance doit être relativisée car l'on peut également noter des divergences normatives entre le droit régional et le cadre normatif multilatéral.

A ce stade, il convient simplement de souligner que sur le plan institutionnel, il ressort du Règlement (UE) n°1092/2010 que la *surveillance macroprudentielle* est effectuée au niveau européen par le *Conseil européen du risque systémique* [CERS], établi à Francfort-sur-le-Main. Il a pour objectif de prévenir et d'atténuer les risques systémiques menaçant la stabilité financière de l'Union européenne au vu des développements macroéconomiques. A cet effet, les règlements portant création du CERS lui confèrent plusieurs missions, à savoir : la collecte

---

417 Ibid, art. 2.

418 CSF et BRI, « Macroprudential policy tools and frameworks », 14 février 2011, 13 p, disponible sur www.imf.org, [consulté le 15 janvier 2017].

419 Sur cette question, lire, Emanuel Castellarin, « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales » (Thèse, Paris 1, 2014), p.391-398.

420 L'on peut par notamment citer le cas du Paquet CRD IV entré en vigueur le 1er janvier 2014. Composé d'une directive et d'un règlement, ce dispositif a eu pour objet de transposer les accords de Bâle III applicables en matière bancaire tout en introduisant des normes supplémentaires. L'on peut également citer la modification de la règlementation européenne sur les agences de notation afin de s'adapter à la modification opérée par le CSF de son propre dispositif. Ici encore, précisons néanmoins que le contenu de la règlementation européenne présente quelques nuances en ce qu'elle va au-delà des préconisations du CSF.

421 Emanuel Castellarin, « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales » (Thèse, Paris 1, 2014), p.292. L'auteur qualifie cette pratique de « mimétisme des normes substantielles ».

et l'analyse des informations utiles, l'identification des risques et la définition de priorités, la diffusion d'alertes et de recommandations ainsi que le suivi des mesures adoptées, ainsi que l'émission à l'adresse du Conseil d'un avertissement confidentiel et d'une évaluation chaque fois que le CERS établit qu'une situation d'urgence est susceptible de se produire.

En vertu du *Règlement (UE) no 1096/2010,* le secrétariat du CERS est assuré par la Banque centrale européenne [BCE] dont le Président en assure par ailleurs la présidence. Cette structure nous permet de considérer que le CERS qui n'est pas doté de la personnalité juridique est en réalité « *adossée sur la Banque centrale européenne*[422] » si l'on s'en tient par ailleurs à la composition de son Conseil général qui en est l'organe directeur. En effet, l'article 6 dudit règlement nous indique d'une part que la vice-présidence de cet organe est assurée par le Vice-Président de la BCE, et d'autre part que quatre membres du Conseil général du CERS sont également membres du Conseil général de la BCE.

A la lumière de cette présentation, force est d'affirmer que le rattachement du CERS à la BCE assure à cette dernière une participation active à l'exercice de la surveillance macro-prudentielle au sein de l'UEM. D'ailleurs, contrairement à ce que laissait présager la section précédente, cette compétence grandissante de la BCE s'étend également à la surveillance micro-prudentielle. En effet, la crise financière a démontré qu'une simple coordination des activités de surveillance financière par le canal du SESF était insuffisante pour prévenir la fragmentation du marché financier européen. En vue de surmonter cet obstacle, la *Commission européenne* a proposé au milieu de l'année 2012 l'instauration d'une *union bancaire* qui compléterait la zone de la monnaie unique et le marché unique. Ce système comporte « *un mécanisme de surveillance unique (MSU), un mécanisme de résolution unique (MRU), ainsi qu'un règlement de surveillance uniforme accompagné d'un manuel unique de surveillance* ». C'est dans le cadre du Mécanisme de surveillance unique que s'inscrit le développement de la compétence de la BCE.

2. Le mécanisme de surveillance unique

Composé de la *BCE* et des *autorités nationales* compétentes qui coopèrent et échangent des informations, le Mécanisme de surveillance unique [MSU] a pour finalité d'assurer une surveillance cohérente et homogène des établissements de crédit afin d'éviter l'arbitrage réglementaire et la fragmentation du marché des services financiers au sein de l'Union. Participent au *MSU*, tous les États membres de la zone euro et les États membres de l'Union européenne qui ont décidé d'adhérer au mécanisme.

Depuis novembre 2014, le règlement MSU a confié à la BCE certaines missions en rapport avec la surveillance prudentielle des établissements de crédit dans les États membres

[422] Thierry Bonneau, *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, 4e édition (Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2018), p.116.

participants[423] (a.). Ce renforcement des pouvoirs de la BCE n'est pas sans conséquences juridiques (b.).

a. Le renforcement des pouvoirs de la BCE

Au titre de sa mission de surveillance prudentielle, il a été reconnu à la BCE plusieurs pouvoirs qui consistent dans la délivrance d'agréments[424], l'évaluation des notifications d'acquisition et de cession des participations qualifiées des établissements de crédit[425], le suivi du respect des exigences prudentielles[426], et les contrôles prudentiels par la réalisation de tests de résistance[427].

Pour accomplir ces différentes missions, la BCE est dotée d'un certain nombre de pouvoirs. Elle dispose en effet d'un pouvoir d'enquête lui permettant d'obtenir la communication de documents[428], d'un pouvoir de sanction pécuniaire[429], et d'un pouvoir d'inspection sur place[430].

Il ressort de toutes ces attributions que la BCE exerce désormais une surveillance directe sur les établissements de crédit dans deux cas. Elle l'exerce en effet sur l'ensemble des établissements de crédit en ce qui concerne les décisions d'agrément et de notification concernant les participations qualifiées. Elle l'exerce également sur les établissements qui présentent plus de 30 milliards d'actifs ou qui pèsent plus de 20% du PIB de l'État membre d'origine en ce qui concerne l'ensemble des missions énoncées par le règlement du 13 octobre 2015 à savoir : la délivrance d'agréments[431], l'évaluation des notifications d'acquisition et de cession des participations qualifiées des établissements de crédit[432], le suivi du respect des exigences prudentielles[433], et l'exercice des contrôles prudentiels par la réalisation de tests de résistance[434].

Les critères de détermination d'une entité soumise à la surveillance prudentielle de la BCE sont énoncés à l'article 39 du règlement 468/2014.

Bien que cette nouveauté traduise un transfert des pouvoirs des autorités nationales à la BCE, il convient néanmoins de rappeler que dans le cadre de la politique monétaire, la BCE

---

423 La surveillance micro prudentielle renvoie à la surveillance des établissements de crédit.

424 Règlement 468/2014 du 16 avril 2014, art. 73 et s.

425 Règlement du 15 oct. 2013, art. 4§1(c).

426 Ibid, art. 4§1(d).

427 Ibid, art. 4§1(f).

428 Art. 10 et s.

429 Ibid, art. 18. ; règl.(UE) 468/2014, art. 120 et s.

430 Règlement du 15 oct. 2013, art. 12.

431 Règlement 468/2014 du 16 avril 2014, art. 73 et s.

432 Règlement du 15 oct. 2013, art. 4§1(c).

433 Ibid., art. 4§1(d).

434 Ibid., art. 4§1(f).

avait déjà le pouvoir d'infliger des sanctions sous forme d'amende et d'astreinte aux entreprises qui violent ses règlements et décisions. En ce qui concerne les sanctions, la différence est toutefois que dans le cadre de la supervision micro prudentielle, lorsqu'elle veut obtenir le prononcé des sanctions non pécuniaires, elle doit saisir les autorités nationales qui prendront alors les sanctions appropriées[435].

L'évolution du rôle de la BCE qui a désormais un pouvoir de surveillance directe sur les établissements de crédit n'est pas sans rappeler celle de l'AEMF qui a progressivement acquis un pouvoir de surveillance directe sur les agences de notation, à l'égard des référentiels centraux, et vis-à-vis des dépositaires centraux de titres. Bref, cela démontre donc que les autorités régionales ont désormais un pouvoir de surveillance directe sur certains acteurs financiers.

En ce qui concerne le MSU, il faut cependant dire que les autorités nationales continuent de participer à la surveillance[436]. Par exemple, les conditions à remplir pour l'agrément peuvent être vérifiées par les autorités nationales. Sont toutefois exclues de ce MSU, les AES avec lesquelles la BCE a néanmoins un devoir de collaboration[437].

b. Les conséquences juridiques

La dévolution du MSU à la compétence exclusive de la BCE comporte des conséquences qui sont de deux ordres. Elle a en effet impliqué un réaménagement de sa structure ainsi que la diminution des pouvoirs des autorités nationales de surveillance.

Le réaménagement structurel de la BCE. Comme l'ont souligné le rapport de Larosière de 2009 et certains observateurs avertis[438], la politique monétaire et la supervision prudentielle sont deux missions qui peuvent entrer en conflit. Or désormais la BCE cumule les deux fonctions. Afin d'éviter toute interférence, l'article 25§2 du règlement précise que la BCE s'acquitte de ses missions au titre de la surveillance micro prudentielle « *sans préjudice de ses missions de politique monétaire et de toute autre mission et séparément de celles-ci* ».
Pour ce faire, a été institué au sein de la BCE, un nouvel organe investi des missions de surveillance prudentielle confiées à la BCE : le *Conseil de surveillance*. Bien que le Conseil de surveillance soit institué au sein même de la BCE, sa composition témoigne de la volonté des dirigeants européens d'éviter la participation à la politique monétaire et la supervision micro prudentielle par les mêmes personnes. Ainsi, le Conseil de surveillance est composé d'un Président proposé par la BCE et approuvé par le Parlement européen mais choisi parmi des personnes qui ne sont pas membres du Conseil des gouverneurs de la Banque, d'un vice-président désigné dans les mêmes conditions que le Président et choisi parmi les membres du directoire de la BCE, quatre représentants de la BCE n'exerçant pas de

435 Règl. du 15 oct. 2013, art. 18§5.

436 Règl. du 15 oct. 2013, art. 6.

437 Ibid., art. 3.

438 Lire par exemple, Donato Masciandaro, « Back to the Future? », *European Company and Financial Law Review* 9, nº 2 (2012): p.112 et s, https://doi.org/10.1515/ecfr-2012-0112.

fonctions se rapportant directement aux fonctions monétaires de la BCE, et un représentant de l'autorité nationale de supervision des établissements de crédit de chaque État membre.

La diminution des pouvoirs dévolus aux autorités nationales. Avec l'instauration du MSU, les banques centrales nationales et les autorités nationales de supervision ont perdu leurs pouvoirs [en matière d'agrément et de surveillance prudentielle] au profit de la BCE. L'article 4§1 du règlement du 15 octobre 2013 dispose en effet que la BCE est exclusivement compétente pour l'exercice des missions qui lui sont confiées aux fins de la surveillance prudentielle. Les ANS participent au MSU en aidant la BCE à préparer et à mettre en œuvre les actions relevant de ces missions et en suivant les instructions données par la BCE[439].
Bien que le rôle des ANS soit diminué par le MSU, celles-ci continuent néanmoins de jouer un rôle important dans la supervision financière. En effet, elles peuvent toujours exercer les missions de surveillance sauf celles relatives aux décisions d'octroi et retrait d'agrément, et aux notifications des participations qualifiées. En effet, les ANS sont chargées pour la plupart des vérifications quotidiennes et certaines activités nécessaires à la préparation et la mise en œuvre des actes de la BCE. Par ailleurs, toutes les autres missions qui ne sont pas confiées à la BCE sont prises en charge par les ANS. Il s'agit notamment de la protection des consommateurs et de la lutte contre le blanchiment des établissements de crédit de pays tiers établis dans un autre États membre.

La compétence de la BCE ayant également été étendue aux acteurs financiers et non plus seulement à la politique monétaire, la BCE peut désormais être considérée comme une autorité de supervision au même titre que les trois AES. L'on aurait pu craindre une concurrence entre la BCE et l'ABE. En effet, bien que l'ABE conserve son rôle, elle est chargée d'élaborer et à tenir à jour « *un manuel de surveillance européen relatif à la surveillance des établissements financiers dans l'ensemble de l'Union, qui établit les meilleures pratiques de surveillance en ce qui concerne les méthodologies et les procédures*[440] ».

En conclusion, l'on peut retenir que nonobstant la consécration de son rôle en matière de surveillance macroprudentielle avec la mise en place du CERS, le MSU a également pour implication l'accroissement du rôle de la BCE en matière microprudentielle alors même que ce même rôle lui avait été refusé en 2010 au motif que « *la politique monétaire et la supervision microprudentielle sont des missions qui peuvent entrer en conflit*[441] ».

Il lui revient donc désormais d'agréer les établissements de crédit, de veiller au respect des exigences prudentielles et autres prescriptions réglementaires. Outre ces missions microprudentielles, la BCE assume désormais des missions macroprudentielles au moyen d'outils à sa disposition, par exemple sous l'aspect des réserves de fonds propres. À cette fin, la structure de gouvernance de la BCE a été adaptée à travers la création d'un Conseil de

---

439 Règl. du 15 oct. 2013, art. 6§2.

440 Règlement n°1093/2010 du 24 nov. 2010, art. 8§1a(bis).

441 Thierry Bonneau, *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*, 3e éd., Droit de l'Union européenne Manuels 2 (Bruxelles: Bruylant, 2016), p.110.

surveillance. Pour assurer une surveillance cohérente, la BCE coopère étroitement avec les autres autorités qui constituent le SESF, en particulier l'ABE.

B. Le système de surveillance financière au sein de la zone CFA

Établie sur un modèle dualiste, l'architecture institutionnelle de la surveillance financière de la zone CFA se caractérise par la coexistence des institutions chargées respectivement de réguler les activités des acteurs impliqués d'une part sur les marchés financiers (1) et sur le marché monétaire (2).

1. L'architecture de la surveillance financière dans la zone CFA

Il existe deux autorités régionales de surveillance en matière financière dans la zone CFA : le Conseil Régional de l'Épargne Publique des Marchés financiers (CREPMEF) qui est l'autorité de surveillance financière des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine et la Commission de surveillance du marché financier (COSUMAF) créée à l'image de la première par les pays membres de la Communauté économique et monétaire l'Afrique centrale, par accord en date du 8 décembre 2001.

Le CREPMF et la COSUMAF ont été établis sous la forme d'autorités administratives indépendantes de droit public international dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière[442]. Présentant un caractère monosépale, ces deux institutions sont organisées autour d'un Collège et d'un Secrétariat général. Le Collège des régulateurs financiers est l'organe central de la régulation et la surveillance financière dans la zone CFA. Il est composé de membres nommés par le Conseil des Ministres de l'UEMOA et de la CEMAC, en ce qui concerne respectivement le CRPMEF et la COSUMAF.

En Afrique de l'Ouest, le Collège des régulateurs est composé d'un représentant de chaque État membre nommé par conseil des Ministres de l'UEMOA sur proposition de l'État concerné ; du Gouverneur de la Banque des États de l'Afrique de l'Ouest [BCEAO] ; du président de la Commission de l'UEMOA ou son représentant, d'un magistrat ayant compétence en matière financière ; d'un expert-comptable réputé, nommé sur proposition du président de la Cour des Comptes de l'UEMOA. Il est dirigé par un Président nommé par le Conseil des ministres pour un mandat Rechercherde trois ans renouvelable une fois[443]. En Afrique centrale, la COSUMAF est composée d'un collège de douze membres comprenant un Président nommé par la Conférence des Chef d'État de la CEMAC ; onze membres nommés pour un mandat de trois ans par le Comité Ministériel de l'UMAC eu égard à leur expertise reconnue en matière comptable, financière ou juridique. Notons enfin que le Secrétaire général qui coordonne l'ensemble des activités de l'Autorité de surveillance, est nommé par le Président.

---

442 Articles 1 et 2 respectivement de la « Convention portant création du Conseil Régional de l'Epargne publique et des Marchés financiers » (1996); et de l' « Acte additionnel n°03/01-CEMAC-CE 03 portant création de la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale » (2001).

443 Article 5 de l'Annexe à la Convention portant composition et attributions du CREPMEF.

2. L'architecture de la surveillance monétaire dans la zone CFA

Les Chefs d'État et de gouvernements de l'UEMOA et de la CEMAC ont institué une *Commission bancaire* (a.) dans les espaces de l'UEMOA et la CEMAC dont l'activité [de même que celle des deux autres régulateurs susmentionnés] peut être concurrencée par les banques centrales établies dans chacun de ces deux espaces (b.).

a. Les Commissions bancaires

Composées du Gouverneur de la banque centrale et des représentants de chacun des États membres, la Commission bancaire de l'UMOA établie par la convention du 24 avril 1990 et la Commission Bancaire de l'Afrique Centrale [COBAC] créée le 16 octobre 1990, sont chargées pour la première de « *veiller notamment à l'organisation et au contrôle des banques et établissements financiers*[444] » et « *procéder ou fait procéder notamment par la Banque centrale à des contrôles sur pièce auprès des banques et établissements financiers, afin de s'assurer du respect des dispositions qui leurs sont applicables*[445] » ; et pour la seconde de « *veiller au respect par les établissements de crédit des dispositions générales et règlementaires édictées par les Autorités nationales, par la Banque Centrale […] ou par elle-même et qui leurs sont applicables, et de sanctionner les manquements constatés*[446] ».

La lecture de ces textes indique que les Commissions bancaires veillent à ce que la réglementation bancaire soit respectée par les établissements de crédit. Pour ce faire, elles organisent et exercent, des contrôles sur place et sur pièces de ces établissements. Elles sont habilitées à diligenter toutes les vérifications commandées par l'urgence et elle rend simplement compte aux Autorités monétaires nationales des résultats des enquêtes.
Toutefois, il ressort des textes que les décisions du CREPMEF ne peuvent être frappées de recours que devant le Conseil des Ministres[447]. Il s'agit donc d'un recours politique dans l'UEMOA qui est en opposition avec les recours au sein de la zone CEMAC qui ne sont que techniques car portés devant le Conseil d'administration de la Banque Centrale des États de l'Afrique Centrale [BEAC].

b. La concurrence des Banques centrales dans la régulation financière

Comme dans toutes zones monétaires, le privilège d'émettre la monnaie fiduciaire [billets de banque et monnaies métalliques] est assorti d'un certain nombre d'obligations parmi lesquelles : l'obligation de garantir les utilisateurs de ces moyens de paiement contre les risques de falsification et de contrefaçon ; et celle d'assurer une bonne qualité de la circulation des signes monétaires. Au-delà de cette mission de surveillance purement monétaire, le

444 Article 1 de la « Convention régissant la Commission bancaire de l'UEMOA » (2007), en ligne: http://droit-afrique.com/upload/doc/uemoa/UEMOA-Convention-Commission-bancaire-2007.pdf. [consulté le 8 novembre 2016].

445 Article 13 de la « Convention portant création de la Commission bancaire de l'UEMOA » (1990).

446 Article 31 de la « Convention portant création d'une Commission bancaire de l'Afrique centrale » (1990), disponible à l'adresse: http://www.ecerber.org/documents/TEXT00005.PDF, [consulté le 8 novembre 2016].

447 Art. 31 de la Convention portant création de la Commission Bancaire de l'UEMOA.

caractère dualiste du cadre institutionnel de la zone CFA suscite une concurrence consacrée par les textes entre les banques centrales et les autres régulateurs.

La concurrence relevée ici consiste dans la soumission des acteurs financiers à des règles édictées séparément par les régulateurs financiers et bancaires. Dans ce contexte, l'activité bancaire est parfois soumise à une surveillance assurée d'une part, par l'autorité de contrôle prudentielle qu'est la Commission Bancaire et, ou d'autre part par celle des Banques Centrales de l'UEOMA et de la CEMAC.

En Afrique de l'Ouest, les statuts disposent que « *les opérations de la Banque Centrale doivent se rattacher à l'organisation et à la gestion du système monétaire, bancaire et financier de l'Union Monétaire Ouest Africaine et de ses États membres et s'exécuter dans le cadre des présents statuts*[448]. » Il en est de même en Afrique centrale où il est observé que « *les opérations de la Banques doivent se rattacher à l'organisation et à la gestion du système bancaire, monétaire et financier dans lesquels elle exerce le privilège de l'émission* »[449].

Dans le respect de cette légalité de l'immixtion des banques centrales dans la régulation financière, les régulateurs financiers ont indiqué dans leur Règlement Général [RG] respectif, que toute sollicitation du public de l'Union Monétaire Ouest Monétaire [UEMOA] ou de la CEMAC par une entité non-résidente ou pour le compte de celle-ci, en vue de proposer l'acquisition de produits de placement est soumise à l'autorisation préalable du Conseil régional, sous réserve de l'avis conforme de l'Autorité en charge du contrôle des changes de chacun des pays concernés[450]. Or, l'on sait que les autorités en charge du contrôle des changes dans la zone CFA sont les deux banques centrales par l'intermédiaire de leurs directions nationales.

Cette concurrence s'illustre plus clairement au sein de l'UEMOA. En effet, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté un règlement[451] relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'UEMOA suivi plus tard par l'institution n°12/07/RC relative à la délivrance de l'autorisation requise des entités non-résidentes souhaitant lever les ressources par appel public à l'épargne dans l'UEMOA. Si la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest [BCEAO] peut autoriser une entité non-résidente à effectuer un appel public à l'épargne dans l'UEMOA, après analyse du dossier par la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières [BVRM] et le CREPMF, une suite favorable pourrait ne pas être donnée pour les titres concernés. De la même manière, une entité non résidente, qui a priori, remplit les conditions pour être autorisée par le CREPMF, peut se voir refuser l'émission par la Banque centrale, aux motifs que les conditions monétaires internationales ne sont pas favorables pour que soit garantie la stabilité financière de l'Union. Pour pallier à l'absence d'un cadre formalisé de coopération entre les différentes autorités, une convention a été signée par les Présidents

448 Art. 5 des statuts de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique Centrale.

449 Art. 25 des statuts de la Banque des Etats de l'Afrique Centrale.

450 Cf, Art.178 du Règl. Gén. Du CREPMF et art. 61 du Règl. Gén. De la COSUMAF.

451 Règlement n° R09/98/CM/UEMOA du 20 décembre 1998.

des régulateurs bancaire et financier de l'UEMOA le 27 juin 2002 à Dakar[452]. Cette coopération s'étend au-delà des frontières africaines. Ainsi, le CREPMF et la COSUMAF sont membres de l'OICV et de l'Institut Francophone de la Régulation Financière [IFREFI]. Cette coopération internationale ne se limite pas qu'aux organisations internationales, elle concerne également les autorités de régulation nationale. Par exemple, depuis le 04 octobre 1999, le CREPMF est signataire avec l'AMF d'une convention de coopération et d'échange d'information[453].

***

Il ressort de ces différents développements, le constat de l'existence d'un système autonome et distinct de surveillance régionale. Est ainsi mise en lumière toute la complexité du système monétaire international caractérisé d'une part, par la mise en place d'une surveillance universelle incarnée par le FMI et d'autre part, un ordre juridique mis en place dans le cadre de chaque union monétaire guidée par des objectifs et ambitions qui peuvent lui être propres. Bien que cela ne conduise pas nécessairement à des orientations différentes, des tensions peuvent survenir si des recommandations politiques opposées sont prises en raison des divergences de vues sur l'efficacité de certaines politiques [par exemple *le recours à la dévaluation fiscale, l'utilisation de dépréciation de la monnaie pour regagner en compétitivité, ou les mesures d'ajustement*]. En outre, cette dualité peut conduire à ce que les pays membres d'une union monétaire ne se conforment pas aux conseils du FMI qui ne seraient pas en conformité avec les règles régionales.

Conclusion du chapitre II

L'étude de l'ensemble de l'architecture institutionnelle de la surveillance décentralisée démontre une réelle singularité dans la structuration des acteurs chargés de la surveillance. L'on constate en effet que ces différents acteurs sont principalement composés par les régulateurs nationaux [y compris les banques centrales]. En d'autres termes, la surveillance y est principalement exercée par les régulateurs nationaux et non par les représentants gouvernementaux des États comme cela se fait au sein des organisations internationales classiques ; ce qui pose des interrogations sur la légitimité des institutions à exercer une surveillance sur les États. La question qui se pose est donc de savoir si ces entités nationales qui participent aux instances internationales de surveillance sont habilitées à représenter leurs États respectifs.

En l'absence de précision expresse sur la question par les statuts de ces instances décentralisées à l'exception de la BCE[454], il convient pour y répondre de se référer au for de chacun des régulateurs nationaux concernés. Or, force est de constater que les habilitations

452 Rapport Annuel 2002 de la Commission Bancaire, p. 78.

453 BM n°339 du JO du 14/11/1999.

454 « Traité instituant la Communauté européenne », art. 107 et 108.

fournies par les droits nationaux sont précaires[455]. En droit français par exemple, cette habilitation demeure fragile. L'article L. 141-2 du Code monétaire et financier habilite la Banque de France dans les limites prescrites par le droit européen « *à participer, avec l'autorisation du ministre chargé de l'économie, à des accords monétaires internationaux* ». De même, l'article L.621-1 du même code dispose que l'A.M.F. « *apporte son concours à la régulation de ces marchés aux échelons européens et internationaux* ». Toutefois, à l'inverse d'autorités de régulation d'autres secteurs comme l'Autorité de régulation des communications électroniques[456], aucune de ces différentes dispositions ne disposent explicitement que les accords envisagés seront réalisés au nom et pour le compte de l'État, ni que les autorités de régulation ne représentent l'État à l'exception du seul cas de la Banque de France[457].

Les habilitations nationales prévues par les systèmes juridiques d'autres pays sont encore beaucoup plus limitées. Par exemple, suite à la crise financière des années 1980 qui a nécessité une augmentation de la quote-part américaine des Etats-Unis au FMI en 1983, le gouvernement américain a fait voter l'International Lending Act [ILSA] qui oblige les autorités du secteur financier à coopérer avec leurs homologues[458].
La loi prévoit par ailleurs une participation équilibrée des différentes autorités à travers une représentation équitable de la FDIC[459], la FED, l'OCC, et l'OTS[460] au sein du Comité de Bâle. Mais là encore, l'on est en droit de se poser la question de savoir si une telle habilitation permet aux autorités d'exprimer la volonté de l'État en dépit de l'adoption du Dodd Franck Act en juillet 2010 qui réaffirme l'habilitation à coopérer[461].

Cela étant, l'on peut également s'interroger sur la future place de ces autorités nationales dans l'architecture la surveillance monétaire et financière. Il a été en effet observé que si les autorités nationales conservent la supervision courante[462], il nous semble cependant que leur rôle décroît fortement au fur et à mesure que de nouvelles instances internationales [régionales ou multilatérales] se créent et s'affirment. L'exemple des banques centrales nationales et de la BCE dans le cadre du Mécanisme de surveillance unique en représente une belle illustration.

---

455 Voir, Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.168-177.

456 « Code des postes et des communications électroniques » (s. d.), art. L.36-5.

457 Pour certains auteurs comme Hervé Ascensio, le cas de la Banque de France correspond bien à une délégation du jus tractati. Suivant ce courant doctrinal, les accords qui en résultent sont des traités « L'interrégulation et les relations internationales entre États », in *Droit et économie de la régulation*, vol. 3 (Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2005), p.99 et s.

458 12 U.S.C. 3901(b).

459 12 U.S.C. 3901(a)

460 Pub. L. 109-351, title VII, §713(a).

461 « Dodd-Franck Act » (2010), Section 752.

462 Considérant n°7 Règlements préc.

CONCLUSION DU TITRE I

Au-delà de cette singularité commune liée à la participation active des régulateurs nationaux, l'organisation de l'architecture institutionnelle de la surveillance se caractérise par sa complexité dans la mesure où elle regroupe une multitude d'institutions aux statuts et à composition variables. On y retrouve non seulement les institutions multilatérales ouvertes à tous les États comme les institutions de Bretton-Woods, des institutions plurilatérales ouvertes à une pluralité d'États mais pas à tous comme l'OCDE [qui compte 35 États] ; mais aussi et enfin des institutions à composition restreinte. Il s'agit du Comité de Bâle [qui compte 27 membres ainsi que l'Union européenne], et du CSF dont les membres ne représentent que 24 pays membres majoritairement membres du G20. Cette asymétrie n'est pas sans conséquences car d'une part, la surveillance exercée par ces institutions n'a pas le même champ d'application personnel [elle s'applique à des États différents] ; d'autre part, le CSF qui pilote l'architecture financière internationale est l'instance la plus restreinte.

Aussi, ces différentes institutions sont pour les unes, des organisations classiques ; et pour les autres, des organisations informelles et privées ou encore inachevées. D'un point de vue institutionnel, cette différence comporte une incidence majeure sur le champ d'application matériel de la surveillance. En effet, comme nous l'avons constaté, la surveillance des institutions informelles se limite aux matières statutairement fixées tandis-que les institutions plus personnifiées peuvent décider d'étendre le champ matériel de la surveillance grâce à un pouvoir d'auto-interprétation téléologique. Or, le principe de spécialité implique l'autonomie d'action de chaque organisation vis-à-vis des autres dans l'exercice de ses activités. Cela donne lieu à une complexification de l'architecture de la surveillance qui atteint son paroxysme au niveau de la gouvernance entourant la formulation des politiques au niveau régional. Cela peut devenir une source d'incohérences entre les évaluations faites dans le cadre de chaque mécanisme de surveillance car il existe des différences dans les procédés et le champ des deux cadres juridiques de surveillance. La conséquence directe d'une telle fragmentation consisterait dans l'incohérence de la mise en œuvre des normes internationales qui varierait alors à travers les différents pays en fonction du mécanisme de surveillance mis en place par telle ou telle institution.

Afin d'assurer une cohérence dans le système de surveillance internationale exercée, des efforts de coordination entre les différents acteurs ont été mis en œuvre.

TITRE II.

L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE COORDINATION INTERINSTITUTIONNELLE

Si le principe de spécialité implique que les organisations internationales soient « *façonnées pour agir de façon isolée et non dans le cadre d'objectifs communs*[463] », la fragmentation de l'architecture institutionnelle de la surveillance monétaire et financière internationale crée un risque de chevauchement et de concurrence sur des questions qui peuvent être traitées par plusieurs instances bien qu'à des stades différents [universel ou régional, ou encore général ou sectoriel]. Il convient de rappeler qu'aucune des différentes instances qui participent à ladite surveillance n'en possède la compétence exclusive. Chacune d'elles apporte sa pierre à l'édifice de la surveillance du système monétaire et financier international en se limitant à la matière relevant de son domaine de compétence[464].

Or, ces compétences diverses et distinctes sont complémentaires de sorte que la surveillance transversale exercée par le CSF gagnerait par exemple à être complétée par une surveillance sectorielle harmonisée des groupements internationaux de normalisation. De même, la surveillance générale et universelle du FMI se trouverait enrichie par une surveillance régionale cohérente assurée par les institutions mises en place au sein des unions monétaires. A cette fin, les différentes institutions financières internationales impliquées dans la surveillance ont fait de nombreux efforts en vue d'assurer la mise en œuvre d'une coordination et d'une coopération inter institutionnelle. C'est dans cet esprit que le FMI et la Banque mondiale assistent aux réunions des membres du Comité d'évaluation de l'OICV en tant qu'observateurs. En effet, ledit Comité consulte les deux institutions de Bretton-Woods pour éviter un chevauchement du champ de la surveillance envisagée avec les PESF et les RONCs [par exemple les thèmes évalués]. Cette coopération est également préconisée par l'AICA qui bénéficie de l'apport de certaines activités de ses observateurs représentant certaines institutions financières internationales, associations professionnelles et compagnies d'assurance et de réassurance ainsi que des consultants. Dans le but de façonner les systèmes financiers à l'échelle mondiale, l'AICA coordonne ses travaux avec d'autres responsables de la régulation financière internationale notamment le CSF, le Comité de Bâle et l'OICV. En ce sens, la surveillance monétaire et financière internationale n'est pas concurrentielle mais plutôt coordonnée.

La nature de cette coordination varie selon le système de surveillance mise en œuvre. De manière générale, l'on peut considérer que les rapports interinstitutionnels se structurent sur une base organique ou programmatique et s'établissent selon une logique pyramidale, de mise en réseau, d'intégration ou d'inclusion[465]. Deux institutions semblent avoir pris le pas en jouant un rôle très actif dans la coordination de la surveillance. Il ressort en effet de la pratique actuelle, que la coordination de la surveillance monétaire et financière internationale s'articule autour du FMI et du CSF qui en sont les principaux animateurs.

---

463 Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », 2013, p.892.

464 En ce sens, voir le Titre I qui précise le champ de compétence de chaque institution dans l'exercice de la surveillance monétaire et financière internationale.

465 Sur cet aspect, voir Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », 2013, pp.892-905.

Dans le cadre du présent titre, nous consacrerons donc le premier chapitre à la coordination animée par le CSF (Chapitre I) tandis-que le second chapitre sera consacré au rôle joué par le FMI dans la coordination de la surveillance monétaire et financière internationale (Chapitre II).

CHAPITRE I.

LA COORDINATION ENTRE LE CSF ET LES AUTRES ORGANISMES DE SURVEILLANCE

Établi en remplacement du FSF, le CSF a notamment été créé comme une instance de coordination[466] qui compte parmi ses membres plusieurs institutions financières internationales. A ce titre, il est chargé de promouvoir la coordination entre les instances chargées de veiller à la stabilité financière[467]. Cette fonction permet au CSF d'assurer une coordination verticale avec les normalisateurs dans le suivi de la mise en œuvre des réformes adoptées par le G20.

En plus de cette coordination avec les organismes internationaux de normalisation, la structure du CSF lui permet également de coopérer avec le FMI. En effet, le FMI est une institution membre du CSF avec lequel il entretient des relations privilégiées qui ont donné lieu à la mise en place d'un processus de surveillance conjointe dénommé : Exercice d'alerte avancée [EAA] dont la mise en œuvre est prévue par l'article 2(h) de sa Charte. Ainsi que nous le démontrerons, la coordination ente le CSF et le FMI prend une forme horizontale à la différence de la coordination avec les organismes de normalisation qui prend une forme uniquement verticale c'est-à-dire hiérarchisée. Le caractère horizontal de cette coordination tient au fait que le statut de membre du FMI ne met pas fin à son indépendance vis-à-vis du CSF. De ce point de vue, la coordination entre ces deux institutions intervient non seulement dans le cadre de l'organisation institutionnelle interne du CSF, mais également dans un cadre programmatique externe à travers l'exercice de l'EAA.

Nous consacrerons ainsi la première section de ce chapitre à l'étude de la coordination verticale mise en place entre le CSF et les organismes de normalisation (Section I) avant d'étudier ensuite la coordination bimodale entre le CSF et le FMI (Section II).

---

466 Charte du CSF, art. 1. Notons qu'il s'agit là de son mandat originel car le CSF a été créé avant tout pour coordonner les activités des différents organismes internationaux de normalisation afin de remédier à la fragmentation matérielle du corpus normatif applicable au secteur financier. En ce sens, cette mission de coordination constitue sa principale fonction à telle enseigne que son rôle normatif ne s'exerce qu'à titre subsidiaire pour couvrir les questions transsectorielles comme les pratiques de réumération du secteur financier ou les régimes de réolution en cas de faillite financière. Sur ce point, voir, Léna Chercheneff, « L'influence des standards financiers sur l'architecture du droit international public » (Thèse, Paris 1, 2018), p.72.

467 Charte du CSF, art. 2(b).

SECTION I.
LA COORDINATION VERTICALE ENTRE LE CSF ET LES ORGANISMES INTERNATIONAUX DE NORMALISATION

En vertu de sa Charte[468] et des conclusions du sommet de Pittsburgh du G20[469], le CSF est responsable de la coordination, la promotion et de la surveillance de la mise en œuvre des réformes financières adoptées par lui et le G20 auquel il adresse ses rapports. Afin de renforcer la coordination et l'efficacité de ce contrôle, le CSF, en collaboration avec les organismes de normalisation pertinents, a mis en place un *Cadre de coordination pour la mise en œuvre de la surveillance* [*CFIM*][470] qui régit cette collaboration. Le CFIM prévoit un partage de responsabilités et un suivi hiérarchisé facilité par la consultation, la collaboration et l'échange d'informations entre le CSF et les organismes de normalisation pertinents[471].

Déterminé par le mandat du CSF, le champ d'application du CFIM couvre exclusivement la surveillance de la mise en œuvre des réformes du secteur financier qui ont été adoptées par le G20 et le CSF lui-même à la suite de la crise financière mondiale de 2008. Par conséquent, sont exclus de cette coordination le contrôle de la mise en œuvre d'autres politiques et standards financiers [dont certains font déjà l'objet d'autres mécanismes de contrôle comme les consultations du FMI au titre de l'article IV ; les évaluations conjointes des institutions de Bretton-Woods ; ainsi que les mécanismes d'examen des organismes normalisateurs].

Dans le cadre de cette coordination, le rôle respectif de chaque institution dans le processus de surveillance est organisé sur la base de leurs compétences respectives. Nous verrons qu'en réalité, cette répartition des responsabilités obéît à ce que l'on pourrait qualifier de subsidiarité (§ 1). Dans le même temps, il s'agit avant tout d'une coordination verticale dans la mesure où le processus de surveillance conjointe mis en place se présente comme une structure hiérarchisée (§ 2).

§ 1. UNE RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS BASÉE SUR LA SUBSIDIARITÉ

La coordination entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation se caractérise par une répartition des responsabilités dont le procédé se rapproche particulièrement du procédé de répartition des responsabilités entre les institutions et les États membres de l'Union européenne qui se caractérise par l'application du principe de

---

468 Art. 1 et 2.

469 « Sommet de Pittsburgh: Déclaration des chefs d'états et de gouvernements », 24 septembre 2009, p.7 (§.11). [Consulté le 28 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925-fr.html.

470 CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms ». [Consulté le 28 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111017.pdf.

471 CSF, p.4.

subsidiarité. Une référence au droit européen nous permet en effet de définir le principe de *subsidiarité* comme une répartition des responsabilités consistant à privilégier les compétences des États membres lorsque l'action européenne n'apporte pas plus d'efficacité. De la sorte, conformément à l'article 5 du Traité de Maastricht [TUE], l'Union européenne n'intervient que lorsque les États membres, agissant isolément, ne peuvent pas apporter de solution efficace compte tenu des dimensions transfrontalières de la question. Le principe de subsidiarité a pour corolaires les principes de *proportionnalité* et de *nécessité* qui impliquent que l'action de l'Union ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du traité. La logique européenne est sensiblement comparable à celle appliquée dans le cadre de la coordination entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation car l'on retrouve les différentes caractéristiques de cette coordination dans les rapports qui prévalent entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation.

En la matière, il convient de préciser qu'il a été établi un processus conjoint de surveillance des efforts de mise en œuvre nationale des réformes adoptées par le G20 régi par le CFIM. Ce CFIM institue une réelle coordination dans le suivi entre le CSF les organismes de normalisation à travers une répartition des rôles respectifs du CSF et des organismes normalisateurs dans le processus d'évaluation. Il ressort de ce dispositif en effet, qu'en fonction du secteur spécifique à surveiller, le CSF et le groupement de normalisation pertinent se consulteront pour obtenir une efficace répartition des responsabilités. La responsabilité respective de chacune des institutions est attribuée suivant deux séries de critères tenant à l'efficacité de l'intervenant.

La première série de critères renvoie à la responsabilité des organismes de normalisation. Un organisme de normalisation aura la responsabilité principale du suivi et des rapports sur les efforts nationaux de mise en œuvre lorsque deux critères cumulatifs seront réunis : d'une part, le standard dont la mise en œuvre est évaluée doit relever du champ de compétence exclusif de l'organisme international de normalisation [tel est par exemple le cas des normes de Bâle en ce qui concerne le Comité de Bâle] ; d'autre part, ce normalisateur international doit avoir la capacité d'effectuer un suivi rigoureux de la mise en œuvre par les pays membres du CSF dans ce domaine. Cette capacité s'évalue à l'existence d'un mécanisme robuste d'examen par les pairs et comparable à celui du CSF.

L'on pourrait résumer ces deux critères en une condition de pertinence de l'intervention de l'organisme de normalisation. En d'autres termes, le groupement de normalisation bénéficiera de la responsabilité principale du suivi de la mise en œuvre des réformes adoptées par le G20 lorsque son intervention sera considérée comme la plus pertinente ; laquelle pertinence est conditionnée par la réunion des deux critères susmentionnés : l'exclusivité de la compétence et la robustesse du mécanisme de suivi.

Dans les secteurs qui ne relèvent pas de la compétence exclusive d'un seul normalisateur ou lorsque celui-ci ne peut assurer cette surveillance de manière autonome, il appartiendra alors au CSF d'assurer cette surveillance de la mise en œuvre nationale. Cette répartition des responsabilités vaut aussi bien pour les rapports d'avancement périodiques par pays que pour les évaluations thématiques.

Au regard de cette présentation, l'on peut conclure que la répartition des responsabilités entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation est régie par une logique de subsidiarité dans la mesure où le CSF n'intervient que lorsqu'une intervention spécialisée se révèlerait inefficace. A l'inverse, toute responsabilité principale du CSF s'avère injustifiée lorsque celle du normalisateur spécialisé semble plus efficace. Le processus d'examen de l'avancement de la mise en œuvre des politiques et standards dans trois domaines prioritaires que sont Bâle III, les marchés dérivés de gré à gré et les pratiques de rémunération illustre très bien la logique de subsidiarité qui prévaut dans la répartition des compétences entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation.

En ce qui concerne les questions relatives aux *marchés de dérivés de gré à gré*, il n'existe aucun organisme international de normalisation exclusivement compétent car ce secteur relève de la compétence à la fois de l'OICV et du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement qui ont chacun adopté des Principes relatifs aux infrastructures des marchés financiers dont la surveillance de la mise en œuvre entre dans le champ d'application du CFIM. En la matière, il appartiendra donc au CSF d'assurer la surveillance de toutes les politiques et standards y relatifs. C'est dans cet esprit d'ailleurs que le CSF a mis en place un groupe de travail chargé de suivre toutes ces questions et qui travaille de manière étroite avec le SCSI : l'organe de surveillance et de coordination au sein du CSF. Ainsi donc, le SCSI consultera ce groupe de travail pour déterminer le processus à suivre et l'information qui doit être rapportée et publiée, conformément aux exigences du CFIM. De la sorte, les pays membres continueront de présenter des informations détaillées sur leurs politiques et la mise en œuvre des standards pertinents au CSF qui collectera également des informations auprès des différents organismes internationaux de normalisation. Le groupe de travail du CSF analysera ces informations et préparera un rapport d'avancement dans la mise en œuvre des réformes. Les informations issues de ce rapport seront ensuite introduites par le groupe de travail dans le réseau de suivi du CSF et utilisées par le Comité directeur et par le SCSI pour évaluer les progrès de la mise en œuvre ainsi que pour identifier les problèmes à mettre en évidence et les recommandations à transmettre au G20. Une fois ce travail effectué, la Plénière du CSF discutera [examinera] les évaluations du Comité directeur/SCSI et en approuvera les principales conclusions [qui seront incorporées dans le rapport général d'avancement de mise en œuvre adressé au G20] et le rapport d'avancement du groupe de travail ; lesquels seront par la suite rendus publics.

Cette procédure ainsi présentée est la même que celle relative aux *pratiques de rémunération***.** Comme demandé par les ministres des Finances du G20 et des gouverneurs des banques centrales[472] et recommandé par l'examen par les pairs sur ce sujet[473], le CSF entreprend une

---

472 « Réunion des Ministres des Finances et Gouverneurs de Banque centrale » (Washington, 2011), §.7. [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://ambafrance-in.org/IMG/pdf_G20_Washington_14-15_April_2011_-_FRENCH.pdf.

473 CSF, « 2011 Thematic Review on Compensation_Peer Review Report » (CSF, 7 octobre 2011), 89p. [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_111011a.pdf.

surveillance continue et publie des rapports sur la mise en œuvre des *principles for sound Compensation Practices du CSF* et leurs normes de mise en œuvre dans le cadre du CFIM. L'on constate tout de suite qu'en la matière, aucun organisme international de normalisation n'est compétent. L'examen du CSF se focalisera sur les lacunes persistantes et des obstacles à une mise en œuvre totale par les pays membres, ainsi que sur les mesures prises par les membres concernés en réponse aux recommandations de l'examen par les pairs[474].

Ici encore, il appartiendra donc au SCSI de déterminer le processus à suivre et les informations spécifiques qui devraient être rapportées et publiées conformément aux exigences de CFIM.

Il en va autrement du cas des accords de Bâle dans la mesure où le Comité de Bâle jouit de la responsabilité principale dans la surveillance de leur mise en œuvre car ce secteur relève de sa compétence exclusive. Par conséquent, aucun autre organisme de normalisation n'est compétent pour connaître de cette matière. Par ailleurs, le Comité de Bâle possède un mécanisme reconnu de suivi de la mise en œuvre qui donne lieu à la publication de rapports annuels. Mais dans ces matières [y compris les accords de Bâle] où les organismes internationaux de normalisation possèdent la responsabilité principale de la surveillance, nous nous rendrons bien compte dans les développements qui suivront de la verticalité du processus de coordination mis en place.

§ 2. UN PROCESSUS DE COORDINATION HIÉRARCHISÉ

Au-delà de la logique de subsidiarité qui prévaut dans la répartition des responsabilités en ce qui concerne la surveillance, le processus de coordination mis en place entre les organismes de normalisation et le CSF est un processus véritablement hiérarchisé. Le CSF se présente ici comme l'autorité hiérarchique qui possède un certain nombre de pouvoirs dans l'organisation de ce processus. D'une part, c'est à lui seul que revient la responsabilité de classifier les différents domaines qui feront l'objet de la surveillance (A). D'autre part, lorsque l'organisme de normalisation possède la responsabilité principale d'assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes, le processus prendra une forme pyramidale au sommet de laquelle trône le CSF (B).

A. La détention par le CSF d'un pouvoir de classification des domaines de surveillance

Le premier pouvoir hiérarchique que le CFIM reconnait au CSF est un pouvoir de hiérarchisation des secteurs qui font l'objet du processus conjoint de surveillance. En effet, l'on distingue les domaines prioritaires des domaines non prioritaires. Cette classification n'est pas sans conséquences juridiques. Selon la catégorie du domaine en cause, s'applique un processus de surveillance différent. Or, il appartient au CSF de déterminer si la matière en cause relève ou non du domaine prioritaire. L'organe du CSF qui assume la responsabilité

474 CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms », p.15.

de cette catégorisation des différents secteurs est la Plénière, laquelle établit chaque année sur ce fondement une liste des secteurs prioritaires et non prioritaires en fonction de l'évolution du contexte économico-financier mondial. Actuellement, les secteurs prioritaires retenus par la Plénière du CSF sont au nombre de six. Il s'agit des *accords de Bâle III*, des *pratiques de rémunération*, des *régimes et politiques de résolution efficaces*, des *établissements financiers systémiquement importants*, les *marchés dérivés*, et du *shadow banking*.

En d'autres termes, l'on peut affirmer que le CSF détermine le régime de la surveillance propre à chaque secteur. En effet, le CFIM établit une distinction entre les domaines qui nécessitent une attention particulière [secteurs prioritaires] et les autres domaines. Cette différence intervient principalement au niveau de l'intensité de la surveillance ; notamment en ce qui concerne la consistance de l'information recherchée dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des réformes.

Une surveillance plus intensive des domaines prioritaires. La mise en œuvre des réformes dans les domaines prioritaires fera l'objet d'une *surveillance plus intensive* et des rapports plus détaillés que pour les autres domaines. Cette intensité concerne essentiellement la fréquence et le contenu des informations à inclure dans les rapports d'avancement. En ce qui concerne la fréquence de leur transmission, les informations seront recueillies et communiquées fréquemment [par exemple au moins une fois par an]. Pour ce faire, le CSF et les organismes de normalisation fourniront régulièrement pays par pays les détails de mise en œuvre couvrant le champ d'application dans les lois et règlements nationaux [par rapport à la portée convenue] et la mise en œuvre de ces lois et règlements, y compris le processus et le calendrier prévu pour leur effectivité [par rapport aux délais convenus].

Les informations fournies par les pays devront mettre en évidence les problèmes et les leçons tirées de la mise œuvre pour les autorités et les acteurs du marché [y compris les questions de retard ou mise en œuvre inefficaces] et de toutes les conséquences non intentionnelles] et incluront des recommandations potentielles pour traiter des obstacles majeurs à, ou des lacunes dans la mise en œuvre.

Les différentes informations recueillies feront l'objet d'une évaluation par le CSF qui sur cette base, élaborera un rapport d'avancement de la mise en œuvre pour chaque domaine prioritaire et déterminera les problèmes à mettre en évidence ; et des recommandations à transmettre aux dirigeants du G20. Pour concilier les intérêts du public avec ceux du marché ; et soutenir la transparence et la reddition de comptes, une partie importante des informations détaillées dans ces rapports sera rendue publique. En d'autres termes, les conclusions de la surveillance des secteurs relevant des domaines prioritaires feront l'objet d'une publication. Ceci est vu par le CSF comme une récompense ç'est-à-dire un gage de mérite pour les États membres qui auront mis en œuvre la normes et politiques convenues ; mais également comme une sanction morale des États défaillants ; le but étant de favoriser une émulation entre les différents États membres.

Se fondant sur les résultats des rapports d'avancement périodiques, la mise en œuvre des réformes dans chaque domaine prioritaire sera également soumise à un ou plusieurs examens

par les pairs thématiques par le CSF une fois que la mise en œuvre sera suffisamment engagée. L'objectif de l'examen sera d'évaluer la mise en œuvre cohérente à travers les pays des standards pertinents et leur efficacité sur la base des résultats escomptés.

Une surveillance moins intensive des autres domaines. Contrairement aux domaines prioritaires, l'examen de la mise en œuvre des réformes G20/CSF dans les autres domaines ne sera pas aussi intensif. Les rapports d'évaluation ne seront effectués que sur la base des efforts de collecte de l'information entrepris par le réseau IMN. Toutefois, les groupements internationaux de normalisation pourront également recueillir certains renseignements et les transmettre au réseau. Par ailleurs, les examens thématiques par les pairs continueront d'être entrepris par le CSF sur des thèmes autres que les domaines prioritaires sur la base des critères de priorité existants qui sont décrits dans le *Manuel pour l'examen par* les *pairs.* Afin d'assurer une coordination efficace et d'optimiser le choix des secteurs qui feront l'objet de ces examens, les groupements internationaux de normalisation et le SCSI du CSF se consulteront régulièrement sur leurs programmes d'examen respectifs.

Il ressort d'une récente publication sur le site web du CSF, que ces secteurs de surveillance non prioritaires sont au nombre de dix. Les secteurs répertoriés incluent les hedge funds, la titrisation, l'amélioration de la régulation, la mise en œuvre des cadres juridiques et instruments macro prudentiels, l'amélioration de la surveillance des agences de notation, l'amélioration des standards de comptabilité, l'amélioration des risques management, le renforcement du secteur des assurances, l'intégrité et l'efficacité des marchés financiers, ainsi que la protection des investisseurs et emprunteurs.

Ainsi donc, force est de constater que dans le cadre du processus conjoint d'évaluation de la mise en œuvre des réformes entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation, le CSF a un pouvoir de détermination du régime juridique propre à chaque secteur. En ce sens, le CSF apparaît comme une véritable autorité hiérarchique qui conditionne même la surveillance opérée les normalisateurs. Ce pouvoir hiérarchique ne s'applique pas uniquement dans l'orientation politique des normalisateurs. Comme nous l'observerons dans les développements qui suivent, cette coordination s'effectue également dans le cadre d'un processus pyramidal.

B. Une coordination pyramidale

Nonobstant la répartition des responsabilités principales fondée sur la subsidiarité, le processus d'élaboration des rapports adressés au G20 qui sous-tendent le CFIM se présente comme un processus qui fonctionne selon une logique pyramidale. Il ressort du fonctionnement de cette coordination que le CSF en est l'institution hiérarchique. Cette hiérarchie intervient aussi bien lorsque l'organisme de normalisation ne bénéficie pas de la compétence principale que lorsqu'il en est le cas.

Dans les cas où le groupement de normalisation prend la responsabilité principale de l'examen par les pairs, il consultera le SCSI sur les objectifs, la portée, la méthodologie et le calendrier de l'examen pour veiller à ce que l'examen satisfasse aux exigences de *reporting*

d'informations du CSF et du G20 qui est l'instance destinataire des rapports d'examen du CSF. De ce point de vue l'on se rend bien compte que le normalisateur conserve son autonomie fonctionnelle, mais il perd son indépendance politique dans la mesure où son orientation est dictée par l'organe de coordination du CSF [le SCSI] qui veille à ce que sa politique de surveillance soit conforme à celle du CSF. L'on note là une différence notable d'avec la coordination avec le FMI[475]. Cela démontre clairement le caractère hiérarchique qui marque la coordination entre le CSF et les normalisateurs.

Dans le cas des accords de Bâle III [y compris Bâle II et II.5] par exemple, le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB] prendra la responsabilité primaire de surveiller les efforts de mise en œuvre nationale. À cette fin, il ressort du CFIM que le CSF et le Comité de Bâle collaboreront à l'élaboration d'un plan pluriannuel pour le suivi de la mise en œuvre de Bâle III. La première étape du processus d'examen consiste dans la consultation du SCSI [CSF] par le Comité de Bâle pour déterminer la procédure à suivre et les données et informations qui doivent être rapportées et publiées de sorte à garantir la conformité du *reporting* qui sera effectué aux exigences du CFIM. Une fois cette consultation effectuée, le Comité de Bâle analysera les informations que lui auront fournies les autorités nationales sur la mise en œuvre des accords de Bâle et adressera par la suite un rapport détaillé au CSF [SCSI]. Les informations fournies par le Comité de Bâle au CSF seront ensuite introduites dans le réseau IMN [si nécessaire] et seront utilisées par le SCSI pour examiner les progrès de la mise en œuvre et identifier les problèmes à mettre en évidence et des recommandations à transmettre au G20. A partir de cette étape, le processus de surveillance sera donc totalement en charge par le CSF. Ainsi, la plénière du CSF discutera [examinera] des évaluations effectuées par le SCSI et le Comité de Bâle afin d'en approuver ou pas les principales conclusions, lesquelles seront incorporées dans la publication du rapport général d'avancement du G20 sur la mise en œuvre des réformes qui est en réalité un rapport intégralement élaboré par le CSF.

Point n'est besoin de s'attarder sur le cas où le CSF bénéficie d'une responsabilité exclusive car dans ce cas, à l'image des instances européennes dans le cadre de l'Union européenne, le pouvoir de surveillance du CSF est exclusif. Il convient néanmoins de préciser que dans ces cas précis, le CSF se coordonnera avec les normalisateurs pertinents et sollicitera leur appui sur les différents aspects du processus en tant que de besoin. Ces cas comprennent les examens dans les secteurs dans lesquels il n'y a pas de norme internationale [cela a notamment été le cas en ce qui concerne les pratiques de souscription des prêts hypothécaires résidentiels avant l'adoption par le CSF de standards en la matière[476]], lorsque la norme pertinente a été développée par le CSF lui-même [par exemple, la revue des pairs sur pratiques de rémunération], ou encore lorsque la norme est de nature intersectorielle et donc par voie de conséquence lorsqu'aucun normalisateur n'est exclusivement responsable[477].

---

475 Voir la section II.

476 CSF, FSB Principles for sound residential mortgage underwriting practices, 2012.

477 CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms », p.6.

A ce propos, le suivi de la question des *produits dérivés* est très intéressant dans la mesure où il s'agit d'un secteur qui ne relève de la compétence exclusive d'aucun normalisateur. Le CSF fera alors usage des travaux de surveillance déjà entrepris par un Groupe de travail constitué en son propre sein dénommé *OTC Derivates Working Group* [ODWG]. Ce Groupe de travail qui est formé de membres issus du CSF lui-même, l'OICV, la Commission européenne et d'autres acteurs de la surveillance comme le FMI ; a pour principale fonction d'assurer le suivi de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le CSF pour guider les réformes de la régulation des marchés des produits dérivés[478]. De ce point de vue, l'on peut dire que cette première étape de surveillance implique la collaboration de plusieurs institutions. Ainsi donc, le SCSI consultera le groupe de travail ODWG pour déterminer le processus à suivre et les informations qui doivent être rapportées et publiéés, conformément aux exigences du CFIM.

De manière schématique[479], le processus de coordination se présente là encore de manière pyramidale car les pays membres du CSF devront dans un premier temps présenter des informations détaillées sur la mise en œuvre de ces réformes aux différentes institutions membres de ce groupe de travail. Par la suite, il appartiendra au groupe de travail ODWG d'analyser ces informations et préparer un rapport d'étape c'est-à-dire d'avancement qui respecte les exigences d'information susmentionnées. Les informations fournies par le Groupe seront alors introduites dans le IMN (si nécessaire) et utilisées par le SCSI et le Comité directeur du Groupe pour évaluer les progrès de la mise en œuvre ainsi que pour identifier les problèmes à mettre en évidence et les recommandations à transmettre au G20. L'on note donc encore à partir de cette étape une prise en charge exclusive par le CSF qui se chargera alors de cette surveillance comme n'importe quel autre processus d'examen par les pairs qu'il a l'habitude de mettre en œuvre. En effet, la Plénière discutera [examinera] les évaluations du Comité directeur et SCSI et approuvera les principales conclusions [qui seront alors incorporées dans le rapport général d'étape G20 de mise en œuvre du FSB] et le rapport d'avancement du groupe de travail ODWG. A la fin du processus, le rapport général d'avancement de mise en œuvre du CSF et le rapport d'avancement du groupe de travail ODWG seront envoyés au G20 et rendus publics.

***

De manière générale, ces différents développements nous ont permis d'observer la logique pyramidale qui imprègne le processus de suivi des réformes du G20 opéré de manière conjointe par le CSF et les organismes internationaux de normalisation. La nature des rapports entre ces différents acteurs se caractérise par une hiérarchisation de la répartition des responsabilités inspirée en réalité par la compétence respective de chacune des institutions intervenantes. En effet, le CSF est chargé de coordonner le travail de surveillance effectué par les groupements de normalisation qui n'ont qu'une compétence spéciale. C'est

478 Sont ici visés les principes relatifs aux infrastructures des marchés financiers adoptés du Comité sur les systèmes de paiement et de règlement et ceux de l'OICV.

479 Voir Annexe 4.

cette même logique de coordination qui imprègne le processus de surveillance mis en œuvre lorsqu'un groupement de normalisation dispose d'une compétence exclusive. Dans un tel cas, le processus de coordination revêt une structure pyramidale.

La première étape de l'évaluation est effectuée par les normalisateurs mais une seconde évaluation est opérée par le CSF lui-même à travers le SCSI qui se présente dans ce processus comme l'organe de coordination de la collaboration institutionnelle des différents acteurs. Sous cet angle, l'on peut affirmer que le CSF et les organismes de normalisation entretiennent une coordination organique. Toutefois, le CSF apparait comme l'autorité hiérarchique de ces différentes institutions dans la mesure où lui seul adopte les conclusions qui seront finalement publiées dans le rapport d'avancement du G20. Cette logique pyramidale à laquelle est annexée l'application du principe de subsidiarité comporte l'avantage de limiter tout risque de concurrence entre les différents intervenants au processus de surveillance car l'autonomie des institutions subordonnées est très limitée.

SECTION II.
LA COORDINATION BIMODALE ENTRE LE CSF ET LE FMI

En sus de la coordination qu'il exerce sur les organismes internationaux de normalisation, le CSF coopère également avec le FMI de manière étroite dans l'exercice de la surveillance du système financier international. Cette proximité s'explique par les rapports interinstitutionnels étroits qu'entretiennent ces deux instances. Cette proximité institutionnelle a permis la mise en place d'un instrument commun de surveillance qui prend la dénomination d'Exercice d'alerte avancée. L'étude de la présente section consistera à présenter la nature des relations interinstitutionnelles qu'entretiennent le FMI et le CSF (§ 1.). La seconde section nous permettra d'effectuer une analyse juridique de la participation conjointe de ces deux institutions à l'Exercice d'alerte avancée (§ 2.).

§ 1. LE FMI ET LE CSF : DEUX ORGANISATIONS INSTITUTIONNELLEMENT LIÉES

Le CSF est une instance dont la singularité institutionnelle permet la représentation de certaines institutions internationales en son sein, au même titre que les États. Par ce biais, le FMI bénéficie au sein du CSF de la qualité de membre (§ 1.). Le bénéfice de ce statut n'est pas une exclusivité du FMI car comme lui, plusieurs autres institutions internationales comme la Banque mondiale, l'OCDE ou encore la Commission européenne ont qualité de membres du CSF. Toutefois, la proximité institutionnelle entre le CSF et le FMI a été officialisée à travers la publication d'une lettre conjointe qui définit une répartition précise des responsabilités entre les deux institutions dans la régulation financière internationale (§ 2).

A. Le statut de membre du FMI au sein du CSF

La coopération entre le FMI et le CSF procède en premier lieu de leur proximité institutionnelle. En effet, le FMI dispose d'un statut de membre au sein du CSF. Il faut rappeler que le CSF est une institution dont l'une des particularités est de comporter en son sein six institutions internationales au rang desquelles l'on peut citer la Banque mondiale, l'OCDE, la BRI, la BCE, la Commission européenne et le FMI.

Le statut de membre constitue la seule possibilité permettant la participation d'une entité aux activités du CSF dont la Charte ne prévoit pas de statut d'observateur ou toute autre forme de partenariat spécial. Par conséquent, il n'existe aucune autre base juridique que celle de membre pour permettre au FMI de participer pleinement aux activités du CSF. C'est ainsi que sur le fondement de l'article IX section 2 des Statuts du FMI qui lui reconnait une pleine personnalité juridique, son Conseil d'administration a approuvé son adhésion en tant que membre au CSF. En effet, le bénéfice de la personnalité juridique attribue à toute personne morale qui en est dotée, la pleine capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens et d'instituer une poursuite judiciaire.

Le statut de membre du FMI au sein du CSF a tout naturellement pour implication la participation du FMI aux instances du CSF (1). Toutefois, cette qualité de membre qu'a acquis le FMI a ceci de particulier que le FMI conserve son indépendance juridique vis-à-vis du CSF (2).

1. La participation du FMI aux instances du CSF

L'adhésion du FMI au CSF lui permet de représenter ses intérêts en participant pleinement à la structure de gouvernance du CSF. Ainsi, le personnel du Fonds participe à la Plénière, au Comité directeur, et à deux des trois comités permanents du CSF. Il s'agit principalement du *Comité permanent de l'évaluation des vulnérabilités* qui exerce notamment l'Exercice d'alerte avancée pour le compte du CSF qui l'exerce de manière conjointe avec le FMI ; ainsi que du *Comité permanent de la mise en œuvre des normes* [SCSI] qui est responsable de l'exercice des examens par les pairs au sein du CSF.

L'examen par les pairs entrepris par le CSF permet une collaboration avec le FMI à deux égards : cette collaboration est non seulement organique mais également programmatique. L'examen par les pairs du CSF permet une coopération organique de la surveillance dans la mesure où le SCSI qui est l'organe de coordination de la surveillance du CSF intègre outre les représentants des autorités nationales, les représentants de plusieurs institutions internationales impliquées dans la surveillance au rang desquelles l'on peut citer la Commission européenne, la Banque mondiale, l'OCDE l'AICA, l'OICV, le Comité de Bâle ainsi que le FMI représenté par son directeur du Département des marchés monétaires et de capitaux.

Sur le plan programmatique, l'examen par les pairs est exercé sur la base des évaluations du FMI effectuées dans le cadre du PESF et du RONC. En effet, le questionnaire auquel les autorités nationales devront apporter des réponses est orienté sur les actions ou mesures prises par ces dernières pour donner suite aux recommandations du PESF et RONC pertinents. Dans le cas des recommandations relatives aux évaluations effectuées dans le cadre du RONC, le questionnaire exigera de déclarer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des standards [principes] pertinents. Dans cette perspective, les autorités devront fournir à l'équipe d'examen, des copies des rapports de PESF récents et les pièces justificatives [évaluations détaillées et notes techniques pertinentes] si ceux-ci ne sont pas publiés[480], ainsi que les exemplaires des plus récents rapports de consultations du FMI au titre de l'article IV. Le projet de questionnaire sera préparé par le Secrétariat en collaboration avec l'équipe d'examen par les pairs, et soumis à l'approbation du SCSI.

Cette coordination programmatique permet donc de développer des relations privilégiées entre le FMI et le CSF basées sur l'échange d'informations car l'équipe d'examen du CSF consultera également les experts de la Banque mondiale et du FMI en charge du PESF et

480 Il est toutefois important de préciser que depuis 2014, tous les PESF et RONCs des pays membres du CSF sont accessibles au public.

RONC et, le cas échéant, le département pertinent du FMI afin d'obtenir des informations supplémentaires sur le pays examiné.

En somme, le FMI et le CSF entretiennent des relations interinstitutionnelles très étroites ; ce qui permet une coordination à la fois organique et programmatique de la surveillance exercée respectivement par les deux institutions. Il convient néanmoins de préciser que malgré ce lien institutionnel, les deux institutions conservent leur indépendance juridique l'une vis-à-vis de l'autre.

2. L'indépendance du FMI

Malgré l'adhésion du FMI au CSF, celui-ci demeure pourvu d'une personnalité juridique dont les attributs continuent de produire leurs pleins effets. Ainsi, le Fonds continue d'être protégé par ses propres privilèges et immunités tout en n'étant pas juridiquement lié par les décisions du CSF.

En ce qui concerne *les privilèges et immunités,* bien que le Fonds accepte son adhésion au CSF qui est une association de droit interne suisse, une telle appartenance n'implique pas la renonciation à ses propres privilèges ou immunités aussi bien dans le territoire suisse que dans d'autres pays. La préservation de ces privilèges et immunités est prévue par les articles de l'Association du CSF qui stipulent explicitement que l'appartenance à l'Association « *shall not constitute a waiver of the sovereign immunity of any Member or the privileges and immunities of international financial institutions participating as Members as provided for by their respective constitutive texts and as provided for under international law and national law*[481] ». A ce titre, les employés du FMI qui participent au nom du FMI aux activités du CSF demeurent protégés par les privilèges et immunités du FMI. Aux termes des articles de l'Association du CSF, des employés du Fonds sont protégés par les privilèges et immunités du Fonds pour les actes accomplis dans leur capacité officielle. Ces droits se prolongeraient également au stade de la participation à des activités du CSF par les représentants du Fonds. En effet, les articles de l'Association du CSF prévoient explicitement que la responsabilité de l'Association est limitée à l'étendue de ses propres actifs ; et que les membres ainsi que leurs représentants ne peuvent être responsables des dettes de l'Association[482]. En tout état de cause et comme indiqué ci-dessus, le FMI continuera d'être protégé par ses propres privilèges et immunités dans ses activités en tant que membre de l'Association.

Les articles de l'Association du CSF stipulent également que les membres ne participent aux activités de l'Association que conformément à leurs obligations légales et cadres politiques respectifs, qui ne peuvent être modifiés ou remplacés par ces articles ou toute décision de cette dernière[483]. L'on touche ici du doigt, la problématique de la force

---

481 Articles of Association of the Financial Stability Board, art. 9(3).

482 Art. 9.

483 Art. 3(3).

contraignante des politiques du CSF.
En ce qui concerne la force contraignante des décisions du CSF sur le FMI, celles-ci ne donnent lieu à aucune obligation juridique. Il ressort en effet de la décision du Conseil d'administration du FMI acceptant son adhésion au CSF que deux conditions devaient être observées[484]. La première exigence est que cette acceptation ne devrait conduire à aucune augmentation des droits et obligations pour le FMI, et la seconde est que la participation du FMI au CSF ne devrait s'effectuer qu'en conformité avec le cadre juridique et les politiques du FMI conformément à l'article 5(3) de la Charte du CSF. Ainsi, le FMI se réserve le droit de ne pas prendre part aux décisions du CSF inconformes à son propre cadre juridique interne.

Le CSF adopte deux types de décisions : les premières sont relatives à l'administration de l'Association. Il s'agit notamment des nominations d'auditeurs externes. Les secondes qui relèvent de notre étude sont relatives aux politiques liées à la régulation internationale du secteur financier. Il s'agit notamment des évaluations de la conformité des politiques nationales aux normes internationales. Ces décisions ne sont pas contraignantes pour les membres[485]. L'article 10 de la Charte du CSF précise en effet que la politique de décision et les activités connexes de l'Association est régie par la Charte du CSF et que ses activités y compris les décisions prises dans ce contexte, ne doivent pas être contraignantes ou donner lieu à tous les droits ou obligations en vertu du présent article. Il ressort de cette disposition que nonobstant l'adhésion probable des membres du CSF aux décisions adoptées, ces décisions ne peuvent en aucun cas remplacer ou modifier leur cadre juridique ou politique propre[486]. De plus, les articles de l'Association du CSF permettent aux membres de refuser de participer à une activité ou une décision de l'Association qui ne correspond pas à la politique ou au cadre juridique du membre[487]. En conséquence, le FMI conserve le droit de ne pas participer ou être lié par une élaboration des politiques ou des activités connexes que le Fonds considèrerait comme incompatibles avec sa politique ou son cadre juridique ; et il pourrait le faire à tout moment dans le processus de surveillance. Le FMI peut donc être fondé à s'opposer officiellement à une décision adoptée Art. par la Plénière dès lors qu'il la juge incompatible avec ses politiques.

B. La consécration formelle d'une répartition des responsabilités entre les deux institutions

Afin d'éviter tout risque de chevauchement et de concurrence dans l'exercice de leurs fonctions respectives, le FMI et le CSF ont signé et adressé par l'intermédiaire de leurs dirigeants respectifs, une lettre conjointe en date du 13 novembre 2008 aux ministres et gouverneurs du G20 qui formalise une répartition de leurs responsabilités principales.

---

484 FMI, « Décision n°14730-(10/86) », 8 septembre 2010.

485 Cela concerne également le processus de traitement des juridictions non coopératives.

486 Art. 3(3).

487 Art. 10.

Cette lettre précise que la principale tâche des deux institutions est respectivement « *the elaboration of international financial sector supervisory and regulatory policies and standards, and coordination across various standard-setting bodies* ». Elle attribue au FMI la responsabilité de la surveillance du système financier mondial et de l'évaluation des politiques de régulation de ses membres à travers le PESF, le RONC et les consultations au titre de l'article IV des statuts tandis-que le CSF se voit attribuer la responsabilité primaire de l'élaboration de normes et politiques financières internationales ainsi que de la coordination des différents organismes de normalisation.

Cette répartition est basée sur les avantages comparatifs de chacune des deux institutions. Ainsi, le Fonds fera usage de son expertise reconnue dans la surveillance dans le domaine des questions macroéconomiques et financières nationales et internationales grâce à son caractère universel. Pour sa part, la composition structurelle du CSF lui a permis de développer des pouvoirs de convocation et une proximité indéniable avec les autorités nationales de surveillance ainsi qu'avec les organismes internationaux de normalisation. En effet, le CSF est composé de représentants supérieurs des autorités financières nationales des pays du G20 [banques centrales, autorités de régulation et de contrôle, et les ministères des Finances], les institutions financières internationales, les organismes de normalisation et des comités d'experts des banques centrales. Cette singularité lui accorde la faculté de jouer un rôle central de coordination sur la réglementation financière et les politiques de surveillance. Nous verrons que cette répartition des responsabilités prend forme de manière palpable dans le cadre de l'EAA conjoint.

Si cette répartition des responsabilités tend à tirer profit des avantages comparatifs des deux institutions, celle-ci semble poser deux problématiques liées aux attributions statutaires des deux institutions sur lesquelles il convient de s'appesantir. En premier lieu, elle attribue au FMI la responsabilité de la surveillance du système financier international. Une telle attribution semble être extrastatutaire car les Statuts du FMI ne lui prévoient pas expressément un mandat d'une telle étendue ; aussi bien sur le plan sectoriel, que personnel et géographique. En effet, aucune disposition de ceux-ci n'habilite expressément le Fonds à évaluer la conformité des politiques nationales aux prescriptions internationales relevant du domaine financier. Par conséquent, comme nous l'avons susmentionné, le FMI n'a pas le pouvoir statutaire d'obtenir des informations de nature à rendre sa surveillance efficace. Il faut néanmoins dire que depuis la crise, le FMI a fait de multiples efforts dans ce sens en reconnaissant les liens existants entre la stabilité financière internationale et la stabilité du système financier international. Cela s'illustre à travers l'adoption de la décision de surveillance intégrée ou encore les nombreuses incursions précédentes comme la publication annuelle du rapport sur la stabilité financière mondiale [GFRS] qui participent d'une interprétation téléologique et extensive des Statuts. Ces efforts sont toutefois limités par l'impossibilité qui lui est faite par l'article VIII section 5(b) d'exiger aux États membres de fournir des informations et des données concernant les établissements financiers ou autres particuliers dont il a besoin pour analyser l'évolution et les risques qui guettent le système financier. Néanmoins, le FMI peut contribuer à cette surveillance du système financier en utilisant l'habilitation que lui accorde l'article IV à demander à l'ensemble de ses

États membres tout renseignement utile à l'exercice de son contrôle des politiques de changes ; et à travers l'exercice des PESF et des RONCs qui sont principalement axés sur le secteur financier ; ceci par le biais de l'habilitation statutaire du FMI à exercer une surveillance macroéconomique qui lui permet de s'intéresser au système financier des États membres du fait de son incidence évidente sur la stabilité macroéconomique.

Par ailleurs, cette répartition des responsabilités telle qu'énoncée ne peut mettre un terme à tout risque de chevauchement des compétences. En effet, il faut rappeler que bien que la lettre conjointe accorde au FMI la responsabilité principale de la surveillance du secteur financier international, il ne demeure pas moins vrai que le CSF est également habilité statutairement à exercer une surveillance en matière financière. L'article 2(1)(a) de sa Charte dispose notamment que le CSF « *will assess vulnerabilities affecting the global financial system and identify and review on a timely and ongoing basis within a macroprudential perspective, the regulatory, supervisory and related actions needed to address them, and their outcomes* ». L'on peut donc facilement observer un chevauchement de responsabilités notamment lors de l'examen par les pairs effectué au sein du CSF en vertu de l'article 2(1)(i) de sa Charte. Cela est d'autant plus problématique que ce processus d'examen s'intéresse également aux matières dévolues par la lettre conjointe à la responsabilité principale du FMI à savoir : les vulnérabilités et la stabilité financières. Dans le cadre de cet exercice, un chevauchement est donc inévitable.

Bien que l'on ne puisse douter de la nature consensuelle de la lettre conjointe évoquée, il paraît donc plus que jamais indispensable d'établir un véritable cadre juridique précisant de manière claire et nette les rôles respectifs de chacune de ces deux institutions. Cette clarification ne concerne pas le domaine de règlementation dont la responsabilité ne souffre d'aucune ambiguïté et ne relève pas de notre étude. Une clarification s'avère cependant nécessaire dans le domaine de la surveillance du système financier international. Cela passe vraisemblablement aussi par un réaménagement du cadre statutaire car en l'absence d'habilitation statutaire expresse, les autorités nationales qui demeurent compétentes en la matière n'ont pas nécessairement envie de lui transférer une telle compétence. Cette critique est toutefois relativisée par l'Exercice d'alerte avancé qui est un processus de surveillance effectué de manière conjointe par le FMI et le CSF et dont la mise en œuvre permet d'observer en pratique cette répartition des responsabilités.

§ 2. UNE PARTICIPATION CONJOINTE À L'EXERCICE D'ALERTE AVANCÉE

Avant tout, il convient de rappeler que la crise financière de 2007-2008 a eu pour principaux facteurs non seulement l'échec des institutions financières internationales à exercer une régulation efficace mais également la nature systémique des effets liés aux chocs financiers des États-Unis.

Parmi les réformes adoptées pour remédier à ces failles, de nombreux efforts ont été axés sur la collaboration interinstitutionnelle de façon à améliorer la surveillance financière internationale. C'est dans cette perspective qu'a été préconisée par le G20, la mise en place d'un *Exercice d'alerte avancée* [EAA] conçu comme un processus de détection des risques financiers mondiaux dont la charge a été endossée conjointement par le CSF et la FMI. Cet

exercice conjoint prit forme à partir de 2009. En ce qui concerne le Fonds, les différentes modalités opérationnelles de l'EAA ont été discutées par le Conseil d'administration au début de l'année 2009 et testés avant les réunions de printemps du FMI et de la Banque mondiale la même année. S'agissant du CSF, l'EAA fait l'objet d'une disposition statutaire qui précise que pour la poursuite de l'objectif énoncé à l'article 1 de sa Charte, le CSF « *will collaborate with the International Monetary Fund (IMF) to conduct Early Warning Exercises*[488] ».

L'EAA se présente donc désormais comme un processus courant de surveillance dont l'objectif n'est pas de prédire le moment des crises mais plutôt d'identifier les vulnérabilités sous-jacentes et les risques systémiques pouvant entraîner une crise, afin que des politiques appropriées puissent être mises en œuvre de manière préventive. De nature conjointe, l'EAA implique une répartition des responsabilités fondée sur les avantages comparatifs des deux institutions (A.). Toutefois, bien que fondée sur la complémentarité des deux institutions, la mise en œuvre actuelle de l'EAA se caractérise par certaines limites qu'il conviendra de relever (B.)

A. Une collaboration fondée sur la complémentarité

L'EAA est un processus conjoint qui associe deux institutions internationales non seulement sur le plan organique mais également à travers une répartition des responsabilités axée sur leurs domaines d'expertise respectifs de façon à tirer bénéfice de leur complémentarité.

Sur le plan institutionnel, la collaboration entre le FMI et le CSF s'effectue dans le cadre de l'EAA à deux niveaux. Elle s'effectue en premier lieu au niveau supérieur c'est-à-dire entre les dirigeants. En effet, ce sont les dirigeants des deux institutions qui définissent de manière collégiale les modalités générales de la collaboration et de la répartition des responsabilités sur les thèmes clés choisis pour chaque exercice. Cette collaboration interinstitutionnelle s'étend également au niveau opérationnel du fait du statut de membre dont bénéficie le FMI au sein du CSF. En effet, il convient de préciser que le Secrétariat qui reçoit de la Plénière le mandat d'établir la liste des potentiels risques et vulnérabilités, attribue la responsabilité d'assurer les tâches techniques y afférentes, à deux organes que sont le *Comité permanent de l'évaluation des vulnérabilités* [SCAV] et le *Groupe analytique sur les vulnérabilités* [AGV].

Or, la composition de ces différents organes permet une participation effective du FMI à la réalisation des tâches effectuées par le CSF. Tout d'abord, le *Comité permanent de l'évaluation des vulnérabilités* [SCAV], présidé par le Directeur général de la BRI, a pour mandat principal d'évaluer, de prioriser et de surveiller les vulnérabilités dans le système financier et de proposer des mesures de redressement au CSF. Cet organe est composé de près de trente représentants d'autorités nationales et d'organismes internationaux parmi lesquels l'on retrouve le FMI. Cette collaboration s'étend ensuite au sein du second organe qu'est le Groupe d'analyse sur les vulnérabilités [AGV]. Établi comme un sous-groupe du SCAV chargé de superviser et de coordonner le travail d'analyse qui informe les discussions de ce

488 Art. 2(1)(h).

dernier, ce Groupe d'analyse [AGV] accueille également dans sa structure un représentant du FMI.

Comprenant approximativement trente membres, le AGV a pour rôle de collecter et d'analyser les données qu'il reçoit directement des membres du CSF. Pour ce faire, il travaille en étroite collaboration avec le Secrétariat duquel sont par ailleurs issus trois de ses membres. Le reste de la structure du AGV est composé d'économistes des banques centrales nationales proportionnellement à la composition du SCAV à la destination duquel il adresse ses rapports. Après quelques échanges entre le SCAV et le AGV, la liste d'avertissements est soumise à la Plénière pour approbation. Une fois que la liste d'avertissements est approuvée, le Secrétariat prépare une présentation qui sera faite par le Président du SCAV lors de la réunion du Comité monétaire et financier international [CMFI] du FMI.

En ce qui concerne la répartition des responsabilités, celle-ci est basée sur les domaines d'expertise de chacune des deux institutions. Il ressort d'un document préparé par le FMI en 2010[489] que la contribution du CSF à la mise en œuvre de l'Exercice d'alerte avancé consiste à effectuer une identification et une analyse des faiblesses nationales dans le domaine de la réglementation et de la supervision du secteur financier. Il peut s'agir par exemple d'inciter les États à retirer progressivement leur soutien aux marchés, ou encore supprimer les différents obstacles tendant à empêcher un accès facile aux marchés, et les prix des actifs sur les marchés.

Le FMI[490] quant à lui endosse la responsabilité de recenser les vulnérabilités macroéconomiques et macro financières en analysant les risques quantitatifs majeurs tout en précisant les recommandations pour y remédier. L'analyse du FMI s'effectue suivant son domaine d'expertise qu'est le secteur macroéconomique qui regroupe quatre principaux postes à savoir : le secteur réel, fiscal ou budgétaire, monétaire, et extérieur. Dans le cadre de l'EAA, le FMI concentrera ainsi son analyse sur le secteur extérieur, le secteur budgétaire, mais également les vulnérabilités du secteur des entreprises.

En ce qui concerne le secteur externe, les indicateurs utilisés pour évaluer les risques et les vulnérabilités externes comprennent principalement les flux de capitaux transfrontaliers, les déséquilibres externes c'est-à-dire les tendances des soldes des comptes courants du pays et des déséquilibres mondiaux qui en résultent et les déséquilibres sectoriels des ménages, des entreprises et du secteur public ; le comportement des taux de change d'un pays ; et les lacunes financières externes. Ce dernier indicateur consiste dans les difficultés de financement externe pour les États et les marchés. En plus de ces différents critères, le FMI évalue également la probabilité d'une crise externe. Cette évaluation passe par l'analyse de deux indicateurs majeurs relevant du secteur macroéconomique que sont l'endettement extérieur et la disparité de maturité des différents secteurs de l'économie nationale.

---

489 FMI, « The IMF-FSB early warning exercise », 41 p, disponible sur www.imf.org.

490 La réalisation de l'EAA est assurée pour le compte du FMI par le Groupe d'alerte précoce qui est constitué de huit employés issus de quatre différents départements ; il s'agit du Département des marchés monétaires et de capitaux [MCM], du Département des affaires budgétaires [FAD], du Département-Recherche [RES] et du Département de surveillance [SPR] qui coordonne l'ensemble des tâches relevant de l'Exercice.

Le FMI s'intéresse également aux faiblesses budgétaires car des déséquilibres budgétaires persistants entraînent une dette sectorielle élevée qui pourrait soulever des inquiétudes quant à la durabilité, menacer la stabilité macroéconomique et peser sur la croissance économique. Ainsi, comme dans le cadre des vulnérabilités externes, l'analyse budgétaire effectuée dans le cadre de l'EAA consiste en l'examen d'un certain nombre de critères macroéconomiques permettant de classer les économies avancées et les marchés émergents. Il s'agit notamment des grands besoins annuels de financement, les perceptions des marchés concernant le risque de défaut souverain, l'ampleur de l'assainissement budgétaire nécessaire à moyen et à long terme pour rétablir la viabilité budgétaire, et l'impact que peut avoir la dette du secteur public lors des chocs négatifs. Il est principalement effectué pour ce dernier cas une simulation de crises monétaires et de chocs des taux d'intérêt qui ont un impact certain sur les réserves des États.

S'agissant des vulnérabilités du secteur des entreprises dont on connait le rôle important dans certaines crises passées comme la crise financière de l'Asie de l'Est à la fin des années 1990, le FMI s'intéresse principalement à leur impact sur l'économie réelle et les développements financiers dans les économies avancées et émergentes. Les indicateurs pertinents qui fondent l'analyse du FMI sont la liquidité et la rentabilité car l'on sait que les économies les plus vulnérables aux chocs de croissance sont celles dans lesquelles les conditions de financements ne sont pas favorables. Par conséquent, le FMI examinera les tendances des bilans des entreprises en se focalisant sur la rentabilité, la liquidité et les leviers de financement.

L'EAA s'intéresse également aux prix des actifs sur les marchés car comme l'a démontré la crise de 2008, l'augmentation disproportionnée des prix peuvent infliger des dommages durables à l'activité économique réelle. De ce point de vue, l'EAA analysera les vulnérabilités des prix du marché immobilier aussi bien résidentiel et que commercial. Il s'intéressera également aux prix des actions sur les marchés boursiers car l'évolution des cours des marchés peuvent constituer une source de risque pour plusieurs secteurs. Par exemple, une baisse soutenue des prix des actions peut affecter négativement le secteur des ménages et le secteur des entreprises.

L'analyse finale de l'EAA consiste à examiner comment le système financier mondial pourrait réagir si ces différentes vulnérabilités se révélaient au grand jour. L'objectif ici est donc de déterminer les différents risques de transmission systémique et d'en déterminer les différents remèdes. Ainsi donc, il s'agit d'analyser la propension d'autres pays à être touchés par les chocs économiques que connait un pays. De ce point de vue, une attention particulière sera portée aux établissements financiers systémiques ; il s'agit là essentiellement des établissements financiers qui ont une activité internationale et donc qui par leur leurs activités, peuvent exposer plusieurs pays différents à une crise financière.

En conclusion, l'on peut observer que l'EAA est fondé sur la complémentarité entre les domaines d'expertise du FMI et du CSF de façon à tirer profit de leurs avantages comparatifs. Sous cet angle, le FMI contribue qualitativement et quantitativement à l'EAA grâce à son caractère universel. En effet, la composition étendue du FMI lui permet d'effectuer des

consultations avec une pluralité de consultants externes autre les représentants des autorités nationales. D'une part, cela permet une large participation de la société civile et d'associer une information non gouvernementale et diversifiée au processus de surveillance. D'autre part, les consultations sont également entretenues avec des acteurs œuvrant dans tous les grands centres financiers comme New-York, Hong Kong SAR, Singapour, etc. Une telle faculté permet de mieux s'informer des préoccupations des marchés qui comme on le sait, se caractérisent par leur rapide évolution. Une fois ces consultations effectuées, le Fonds par l'intermédiaire du Groupe d'alerte avancée[491], complète ses données en effectuant des exercices de vulnérabilités pour les économies avancées et émergentes [VEAEE]. Le but de ces VEAEE est de classer les « *vulnerabilities states* ». Cela étant, bien que les VEAEE contribuent à évaluer les vulnérabilités mondiales[492], leurs résultats ne sont destinés qu'à un usage interne. En effet, l'objectif de l'EAA est d'établir une liste d'alertes précoces qui sera présentée au CMFI lors des réunions de printemps et annuelles.

Par ailleurs, les évaluations du FMI bénéficient également de l'apport de ses sources internes dans la mesure où le FMI se sert aussi de ses propres études antérieures menées notamment dans le cadre de sa surveillance multilatérale. Sont ainsi mises à profit les données issues de différentes études comme les *perspectives économiques mondiales*, l'*analyse budgétaire* et les *rapports sur la stabilité mondiale*.

L'EAA permet une discussion franche entre les décideurs nationaux sur les risques actuels et potentiels risques. Le personnel important et l'expertise en matière de surveillance du FMI étant reconnue, l'on pourrait alors se poser la question de savoir quelle est la valeur ajoutée du CSF à l'EAA. Pour répondre à cette question, l'on peut se référer à une étude dirigée par Bessma MOMANI[493] qui relève que les raisons de la participation du CSF à l'EAA sont d'ordre politique et pratique. Sur le plan politique, elle permet de diversifier les acteurs impliqués dans l'exercice de la surveillance dans la mesure où le CSF est composé de régulateurs membres que le FMI n'a pas. En effet, les deux structures du CSF impliquées dans la mise en œuvre de l'EAA sont structurées par les banques centrales, les régulateurs nationaux lesquels disposent de données confidentielles dont ne dispose pas le FMI. Ceci permet en pratique d'avoir un regard profond sur la réelle situation au-delà même des déclarations officielles.

B. Les limites actuelles de l'EAA

L'EAA se veut un instrument conjoint permettant une mise à profit des avantages comparatifs de chacune des deux institutions. Bien que la répartition des responsabilités ne semble poser aucune difficulté, la mise en œuvre actuelle de l'EAA comporte deux limites qui font obstacle aux bénéfices que pourraient apporter cette nature conjointe. La première

---

491 Le Groupe d'alerte avancé est la structure informelle formée par les spécialistes de différents départements au sein du FMI chargée d'assurer l'EAA pour le compte du Fonds.

492 Voir en ce sens, FMI, « The IMF-FSB early warning exercise », p.16.

493 Bessma Momani et al., « Strengthening the Early Warning Excerise : Enhancing IMF and FSB Coordination », *World Economics : A Journal of Current Economic Analysis and Policy* 14, n° 3 (2013): p.123.

limite tient au caractère minimaliste de la coordination établie en pratique entre le FMI et le CSF (§ 1.). La seconde limite tient compte à elle, à la nature confidentielle de l'exercice (§ 2.). Ces deux insuffisances ont pour conséquence d'altérer l'efficacité recherchée de ce processus conjoint de surveillance.

1. La pratique d'une coordination minimaliste

L'EAA a avant tout été créé pour être un instrument de surveillance conjointe. Or, bien que la documentation officielle souligne un degré très élevé de collaboration entre le FMI et le CSF, la pratique démontre que cette coordination demeure perfectible. Selon les déclarations officielles du CSF en effet, les membres du personnel impliqués dans la mise en œuvre de l'EAA effectuent de nombreux échanges d'informations et commentaires à travers l'organisation de nombreuses conférences téléphoniques et réunions physiques organisées à l'occasion de leurs déplacements respectifs à Washington pour le personnel du CSF et à Bâle pour le personnel du FMI. Or, l'EAA se présente aujourd'hui en réalité comme un double travail effectué de manière séparée aboutissant à la rédaction indépendante de deux présentations distinctes d'une liste de vulnérabilités par chacune des deux institutions.

L'une des principales raisons de cette distance entre les deux institutions tient à la confiance pour le moins limitée que le FMI accorde au CSF. Interrogé sur la division du travail entre les deux organisations à l'occasion de l'étude menée par Bessma MOMANI[494], un fonctionnaire du FMI a souligné l'opinion très répandue selon laquelle le FMI entreprend la plupart des travaux liés à l'EAA. D'autres allèrent même jusqu'à suggérer que le FMI pourrait effectuer l'EAA sans la contribution du CSF. Il a notamment été mis en exergue les différences culturelles des deux organisations ainsi que la question de la capacité organisationnelle du CSF.

En effet, le FMI est une organisation universelle à la personnalité juridique affirmée et possédant un personnel nombreux comprenant des économistes et juristes hautement qualifiés. Toutes ces caractéristiques indéniables lui procurent une réelle indépendance vis-à-vis des États et une expertise reconnue sur les questions traitées. Cependant, le CSF dispose certes d'une personnalité juridique mais sa personnification demeure pour l'heure inachevée. Il est ainsi principalement dirigé par ses membres et dispose de surcroit d'un personnel limité à une quarantaine d'employés. Ces différences institutionnelles entre les deux instances impliquent une très grande différence dans l'exercice de la surveillance. Le personnel du FMI a tendance à voir dans l'EAA l'occasion de démontrer sa capacité analytique tandis-que le mode opératoire du CSF se caractérise par le consensus et cela se reflète dans son approche prudente dans la préparation de l'EAA. Il est une évidence que cette mauvaise perception du CSF par le FMI a contribué à la réticence de celui-ci à coopérer.

494 Bessma Momani et al., « Strengthening the Early Warning Excerise : Enhancing IMF and FSB Coordination », *World Economics : A Journal of Current Economic Analysis and Policy* 14, nº 3 (2013): p.129.

Tout en louant l'effort considérable ainsi que les résultats du personnel du CSF, les fonctionnaires du FMI indiquent dans la même enquête que ces différentes limites conduisent à ce que le CSF ne se cantonne en réalité qu'à l'analyse des risques de base du secteur financier car il n'est pas en mesure de mener à bien le travail de diagnostic que requiert l'EAA[495]. Une telle distance culturelle est en outre renforcée par l'éloignement géographique entre les deux institutions. La proximité géographique peut en effet être particulièrement bénéfique lorsque deux organisations sont chargées de travailler en étroite collaboration. Dans le cas de l'EAA cependant, la distance géographique entre le FMI dont le siège se situe à Washington et le CSF qui est hébergé par la BRI à Bâle est sans doute de nature à entraver la coordination entre les institutions.

Malgré la préparation en grande partie séparée de l'EAA par le FMI et le CSF, il convient néanmoins de préciser que les gouvernants nationaux indiquent qu'il n'existe le plus souvent que très peu de contradiction entre les conclusions des deux institutions ; les seules différences résultent de l'expertise de chaque institution. Les gouvernants nationaux soulignent en outre que ces divergences s'avèrent utiles dans la mesure où elles mettent en évidence les perspectives différentes des deux institutions. Le FMI et le CSF devrait mettre en lumière ces divergences afin de développer le dialogue entre les décideurs nationaux. Cette considération permet d'observer que l'insuffisance de la coordination altère la « valeur ajoutée » que devrait apporter la nature commune de l'EAA. Comme indiqué plus haut, l'EAA a été conçu en réalité pour être une combinaison des mandats et compétences différents mais complémentaires du FMI et du CSF de manière à permettre une compréhension plus complète des risques et des vulnérabilités de l'économie mondiale.

Une coordination maximale des deux institutions permettrait de tirer profit non seulement de la nature contraignante des obligations du FMI mais également des habilitations statutaires du CSF. En effet, comme il est indiqué à l'article VIII section 5(b) des Statuts du FMI, le Fonds doit prendre en considération la mesure dans laquelle l'État membre peut fournir les données demandées car les États membres ne sont pas tenus de donner des précisions les amenant à divulguer les affaires de particuliers ou de sociétés. Or, l'objectif majeur de l'EAA est de déceler les risques systémiques entre Etats. La proximité avec les régulateurs nationaux pourrait permettre au CSF de contourner les restrictions légales du FMI en permettant aux fonctionnaires nationaux de partager des informations sur leurs économies nationales, tout en s'informant en même temps sur les problèmes économiques auxquels sont confrontés les autres Etats. Une telle optimisation des avantages de chacune des deux institutions permettrait sans doute de percevoir l'étendue et la nature des risques systémiques et des vulnérabilités.
De même l'on pourrait également songer à la rédaction d'une liste unique et commune des risques et vulnérabilités du secteur financier mondial.

495 Ibidem.

2. La confidentialité de l'EAA

L'efficacité de tout processus de surveillance est subordonnée à sa capacité à influencer c'est-à-dire modifier le comportement des autorités nationales. Or, l'EAA se caractérise par sa nature confidentielle. Le principal mécanisme par lequel les conclusions de l'EAA sont transmises aux représentants nationaux consiste uniquement dans des présentations semi-annuelles au Comité monétaire et financier international [CMFI] faites de manière séparée par le CSF et le FMI. Composé au même titre que le Conseil d'administration du FMI, de vingt-quatre gouverneurs ou ministres choisis parmi les gouverneurs des 189 pays membres du FMI, le CMFI est un organe consultatif servant à l'orientation stratégique des travaux et des politiques du FMI. A ce titre, il est chargé d'émettre son avis et faire des rapports au Conseil des gouverneurs du FMI concernant la surveillance et la gestion du système monétaire et financier international, notamment la manière de réagir aux événements qui risqueraient de perturber le système. Chargé également d'examiner des propositions du Conseil d'administration visant à modifier les Statuts, et d'émettre des avis sur toute autre question dont peut le saisir le Conseil des Gouverneurs, le CMFI se réunit généralement deux fois par an, en septembre ou en octobre lors de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du FMI, et en mars ou en avril avant les réunions de printemps.

Avant ces présentations officielles au CMFI qui ne durent que quinze minutes chacune, une présentation de l'EAA est faite par les experts du FMI et du CSF au Conseil d'administration du FMI. Une réunion informelle ayant pour objet ces présentations a ensuite lieu à l'occasion d'un petit-déjeuner après la présentation par le CSF et le FMI de leurs listes au CMFI. Le petit-déjeuner est très informel et très confidentiel. Les participants ont indiqué dans certaines interviews, que ces réunions informelles [petit-déjeuner] sont aussi importantes sinon plus importantes que les réunions formelles du CMFI[496].

La nature confidentielle de l'EAA s'observe ici très clairement car en dehors des membres du CMFI, les autorités nationales n'ont pas connaissance des différentes conclusions des analyses effectuées. Cette ignorance concerne aussi bien les États qui pourraient avoir un quelconque intérêt à accéder auxdites conclusions que les autres États membres. Au-delà de cette inaccessibilité aux conclusions de l'EAA par les États, l'on peut en outre considérer que la brièveté de la présentation couplée à la complexité du contenu et des contraintes horaires des réunions du CMFI peuvent limiter la capacité des membres du CMFI à bien s'imprégner des informations contenues dans l'EAA. Cela constitue une limite majeure car les membres du CMFI sont censés s'imprégner de ces informations, les conserver et enfin les transmettre efficacement aux décideurs et régulateurs concernés après les réunions annuelles et de printemps. La conséquence qui en découle est la dépendance excessive de l'effet normatif de l'EAA à la capacité des membres du CMFI à s'imprégner, traiter et conserver ces informations. En d'autres termes, l'effet normatif des conclusions de l'EAA dépend principalement de l'interprétation qu'en font les membres du CMFI. Le danger ici est qu'outre la difficulté que pose la brièveté des présentations, l'impact de l'EAA peut être altéré

496 Momani et al., *op. cit.* p.126.

par les considérations de politique intérieure pouvant conduire à la censure ou la partialité de l'interprétation. Par ailleurs, il n'existe juridiquement aucune obligation juridique pour le CMFI de divulguer ces conclusions aux autorités nationales compétentes. Les autorités nationales doivent demander à en prendre connaissance pour y avoir accès.

L'effet normatif de l'EAA est enfin compromis par sa nature confidentielle car il n'existe aucun document officiel décrivant les principales conclusions de l'EAA. En d'autres termes, l'EAA ne fait l'objet d'aucun rapport final mais simplement des deux présentations effectuées de manière indépendante. La raison officielle de l'absence d'un rapport final et de la confidentialité de l'EAA tient à la sensibilité extrême des marchés aux questions étudiées. Une telle justification peut être aisément relativisée par le simple fait que de nombreuses informations considérées comme tout aussi sensibles par les marchés sont publiées dans les multiples publications du FMI comme les rapports nationaux, et les rapports issus de la surveillance multilatérale du FMI [WEO, GFSR, Fiscal Monitor]. Mieux, elles sont également publiées par les autorités nationales notamment les banques centrales par le biais de nombreux rapports disponibles sur internet.

***

Il ressort de la présentation qui vient d'être faite que l'Exercice d'alerte avancé a été mis en place au sortir de la crise financière de 2008 car les dirigeants nationaux ont pris conscience de la nécessité de détecter et répondre aux vulnérabilités systémiques au sein du système financier international. Dans cette perspective celui-ci a été conçu pour être un instrument d'évaluation conjointe du CSF et du FMI destiné à détecter les risques systémiques des Etats. Toutefois, son exercice pratique nous a permis de déceler certaines lacunes qui constituent un obstacle au plein effet normatif de ses conclusions.

Tout d'abord, il n'est pas encore pleinement tiré profit de la nature conjointe de l'EAA. A ce propos, il convient d'indiquer qu'il existe encore à l'heure actuelle entre les deux institutions et même au-delà, une incertitude sur la réelle finalité et la portée de l'EAA. D'aucuns considèrent en effet que l'exercice devrait se concentrer exclusivement sur les risques à moyen et long terme « *tail risks*[497] ». D'autres par contre, préconisent une focalisation de l'EAA sur les risques imminents ou encore une combinaison des deux types de risques. Cette incertitude est de nature à altérer l'effet normatif des conclusions issues de l'EAA. Le CSF et le FMI devraient donc produire conjointement un cadre commun de référence destiné à clarifier la portée et l'objectif réel de l'EAA. Ce guide devrait décrire l'objectif, la portée et la méthodologie de l'exercice, et devrait également préciser la responsabilité de chaque institution dans la préparation de l'EAA. Pour gagner en transparence, ces termes de référence devraient être rendus publics.

En second lieu, l'impact de l'EAA est altéré par sa nature confidentielle. Il gagnerait en efficacité s'il faisait l'objet d'un rapport officiel conjoint et d'une présentation commune et unique. Pour cela, il serait utile de rendre plus officielle la présentation des conclusions de

497 Cette vision est notamment défendue par le premier directeur général adjoint du FMI, John LIPSKY.

l'EAA. Cela revient à dire qu'il conviendrait de mettre un terme à la nature confidentielle qui caractérise l'EAA. Cela passe dans un premier temps par une formalisation de la présentation faite au Comité plénier du CSF. En effet, l'EAA est discuté de manière informelle au sein du Comité plénier du CSF parallèlement aux travaux sur les vulnérabilités entrepris par le Secrétariat. L'officialisation de cette présentation ne pourrait être que bénéfique car contrairement au CMFI du FMI, la Plénière du CSF est constituée des représentants des organismes de régulation nationale. De la sorte, les autorités nationales prendraient donc connaissance des résultats de l'EAA de manière officielle et transparente.
Par la suite, ces conclusions devraient faire l'objet d'une publication officielle et conjointe. En effet, aucun obstacle ne permet de justifier une telle confidentialité dans la mesure où l'essentiel des informations considérées comme sensibles souvent le plus souvent également abordées par d'autres institutions, dans d'autres publications du FMI lui-même, ou encore des publications d'institutions nationales. Peut être cité en exemple le rapport sur la stabilité financière publié par la Banque centrale du Canada qui identifie souvent les risques futurs pour l'économie canadienne. En conclusion, l'on peut soutenir que les discussions confidentielles devraient être maintenues mais les conclusions de celles-ci devraient faire l'objet d'une publication officielle. A défaut l'on peut tout à fait imaginer que ces conclusions soient intégrées de manière officielle au sein d'autres publications comme par exemple le rapport du FMI sur la stabilité financière internationale dont l'objet s'y rapproche fortement.

Conclusion du Chapitre I

Il ressort de ces développements que le CSF joue un rôle central dans la coordination de la surveillance financière internationale. Son mandat et la diversité de la nature de ses membres font de cette institution, une instance idéalement positionnée pour évaluer la cohérence globale des efforts de mise en œuvre nationale des réformes financières internationales à travers ses membres et d'alerter les organes compétents de tout obstacle important ou des conséquences inattendues de cette mise en œuvre.

La coordination animée par le CSF est effectuée suivant deux modalités différentes. Elle s'exerce dans certains cas selon une logique d'inclusion et dans d'autres cas selon une logique de réseau. La logique d'inclusion s'observe dans le cadre de l'examen par les pairs mais aussi dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des réformes adoptées par le G20 effectué de manière conjointe avec les groupements internationaux de normalisation. Cela s'explique principalement par sa gouvernance institutionnelle. En effet, la composition des organes de surveillance du CSF inclut la représentation de nombreux acteurs de la surveillance internationale ; tel est notamment le cas des organismes internationaux de normalisation et du FMI. Le CSF coopère avec les organismes de normalisation à travers la mise en place d'un processus de surveillance coordonné par lui-même et qui s'effectue selon une hiérarchisation bien déterminée. Partant, les organismes internationaux de normalisation transmettent leurs rapports de surveillance au CSF dont l'organe de coordination intègre également leurs représentants. Une telle inclusion s'observe également dans le cadre de l'examen par les pairs dont la composition de l'organe chargé d'en assurer l'exercice implique aussi la participation du FMI à travers son représentant.

Outre la logique de l'inclusion, le CSF anime également la coordination de la surveillance selon une logique de réseau. Contrairement aux autres systèmes de coordination, les organisations internationales s'associent en réseau en vue d'atteindre des objectifs communs. Un réseau se forme généralement entre organisations qui exécutent les mêmes fonctions[498]. Dans une logique de réseau, aucune organisation internationale n'est privilégiée par rapport à une autre. Bien au contraire, l'on fait appel aux avantages comparatifs des institutions participantes. Tel est le cas des activités de coopération mises en place entre le CSF et le FMI. Toutefois, l'objectif du réseau est la réalisation de l'objectif commun et non l'harmonisation des politiques des organisations associées en réseau qui n'en est qu'un moyen. Les institutions impliquées dans un réseau conservent par conséquent leur autonomie dans la conduite politique à tenir. L'EAA en constitue l'illustration probante. Cet exercice commun se caractérise par l'indépendance politique et juridique du CSF et du FMI dans la mesure où non seulement aucune décision du CSF n'engage le FMI, mais aussi parce que les analyses qu'implique l'EAA s'effectuent de manière séparée et donnent lieu à des présentations distinctes reflétant les orientations politiques de chacune des deux institutions. Toutefois, l'on peut considérer que la nature conjointe de l'EAA mérite d'être renforcée car une surveillance en réseau implique également une solidarité. Or, chacune agissant de manière autonome, le mécanisme procédural de l'EAA ne favorise guère une solidarité entre les deux institutions.

Cette observation met en lumière la principale limite du CSF. Celle-ci tient à l'autorité normative limitée que cette institution possède aussi bien sur les autres institutions de surveillance que sur les États membres. Comme le précise l'article 6(4) de sa Charte, l'activité normative du CSF n'est assortie d'aucune force contraignante. Ainsi, dans le cadre de la coordination, les institutions avec lesquelles il coopère, ne sont aucunement liées par les décisions qu'il adopte. Celles-ci demeurent au contraire liées par leurs propres cadres juridiques et politiques qu'elles sont libres de déterminer en toute indépendance. L'on note donc ici une indépendance juridique et politique de ces institutions vis-à-vis du CSF. Le risque qui se pose est donc la survenance d'une opposition idéologique entre le CSF et ces différentes institutions. Cela mettrait à mal l'objectif recherché de la cohérence de la surveillance financière internationale. Précisons toutefois qu'une telle observation doit être relativisée s'agissant de sa coopération avec les groupements internationaux de normalisation dont l'indépendance politique est fortement limitée par le pouvoir hiérarchique accordé par le CFIM au CSF.

498 Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », 2013, p.900.

CHAPITRE II.

L'INTERVENTION DU FMI
DANS LA COORDINATION DE LA SURVEILLANCE

Ainsi que nous l'avons constaté, le FMI ne possède plus le monopole de la surveillance monétaire et financière internationale. Nonobstant cette perte de monopole, il continue néanmoins d'occuper une place prépondérante dans l'architecture institutionnelle internationale car il demeure la seule institution dotée de la fonction de surveillant du système monétaire international[499]. Cette fonction statutaire permet au FMI de jouer un rôle de coordination dans la mise en œuvre de la surveillance exercée par les autres institutions. Il apparaîtra dans les développements qui suivent que le FMI intervient comme une institution-pivot dans la mesure où il coopère avec plusieurs instances aussi bien dans le cadre de la surveillance universelle que dans le cadre de la surveillance régionale.

A l'échelle universelle, le FMI coopère de manière étroite avec deux institutions à compétence générale que sont la Banque mondiale et le CSF à travers la mise en œuvre d'évaluations conjointes. En vertu de son rôle de gardien du système monétaire international, le FMI coopère également avec les institutions mises en place par les États membres des unions monétaires. La relation entretenue avec le CSF ayant déjà fait l'objet d'une analyse dans les développements qui ont précédé, le présent chapitre se consacrera à la coordination des systèmes de surveillance mise en place entre le FMI et la Banque mondiale (Section I). Ceci étant, l'animation de la coordination du FMI n'intervient pas uniquement au niveau universel. Ainsi, nous étudierons également la coordination entre le FMI et les institutions régionales (Section II).

499 Statuts du FMI, art. IV section 3(a).

SECTION I.
LA COOPÉRATION ENTRE LES INSTITUTIONS DE BRETTON-WOODS

De manière générale, l'on peut retenir que la coopération entre les institutions de Bretton-Woods est la conséquence de leur engagement respectif en faveur de leurs Etats membres ; essentiellement les pays en développement. Ces deux institutions ont en effet mis en place des programmes d'évaluation conjointe dans deux principaux secteurs que sont le domaine financier et le développement mondial. Cette coopération programmatique des deux institutions de Bretton-Woods (§ 1) est soutenue par une collaboration institutionnelle tendant à favoriser les échanges d'informations entre les équipes d'experts mises en place par les deux institutions (§ 2).

§. 1. UNE COOPÉRATION PROGRAMMATIQUE

Les deux institutions de Bretton-Woods entretiennent des relations privilégiées depuis leur création commune du fait de leurs rôles complémentaires dans la réalisation de leur objectif commun de stabilité et de croissance de l'économie mondiale. Depuis plusieurs années désormais, l'évolution de leurs compétences respectives les a conduites à coopérer étroitement au suivi de la stabilité monétaire et financière internationale à travers la mise en place de programmes communs qui constituent la base juridique d'évaluations conjointes.

Dans le domaine financier, cette collaboration entre le FMI et la Banque mondiale prend la forme de programmes conjoints d'évaluation que sont le PESF et le RONC.
En ce qui concerne le développement, la collaboration des deux institutions a pour ambition la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement [OMD][500]. Dans cette perspective, les deux institutions ont mis en place plusieurs programmes en faveur des pays en développement dont le plus illustre a été le DSRP[501] auquel se sont annexées plusieurs initiatives conjointes comme l'IPPTE[502] ou encore le cadre commun d'évaluation de la viabilité de la dette servant ainsi de base à plusieurs activités opérationnelles des deux institutions.

Les différents programmes d'évaluation conjointe des deux institutions qui visent à améliorer la cohérence de leurs orientations à l'endroit des États membres s'inscrivent de ce point de vue d'une part dans le cadre opérationnel et d'autre part dans un cadre purement thématique. L'aspect opérationnel renvoie aux programmes nationaux mis en place par les deux institutions dans le cadre de leur fonction d'assistance financière (A) tandis-que l'aspect

---

500 Les OMD consistent en une série de huit objectifs adoptés en 2000 que les 193 Etats membres de l'ONU et 23 organisations internationales se sont convenus d'atteindre en 2015. Depuis 2015, ces objectifs sont connus sous le nom d'objectifs de développement durable [ODD]. Ces différents objectifs sont d'ordre économique, social, sanitaire et environnemental.

501 Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

502 Initiative pays pauvres très endettés.

thématique renvoie aux évaluations conjointes des deux institutions concernant un thème ou secteur précis (B).

A. La coopération programmatique dans le cadre d'une assistance financière

Dans le cadre des programmes nationaux d'assistance financière, la collaboration entre les institutions de Bretton-Woods telle qu'elle se présente aujourd'hui a pour objectif majeur d'obtenir les résultats du développement durable et une croissance économique stable[503] à travers une *répartition des responsabilités*. En effet, le Fonds avait lancé dans les années 2000 une réflexion sur son rôle dans les pays membres à faible revenu[504], qui avait abouti à la réaffirmation de son engagement à aider ces derniers à atteindre les OMD. Or, le dispositif de ses Statuts n'habilite pas le FMI à fournir une aide au développement à long terme. De ce fait, son activité en faveur des pays en développement passe essentiellement par sa fonction d'assistance financière destinée à aider les États membres à surmonter les difficultés qu'ils ont à équilibrer leurs balances des paiements[505], et donc par conséquent à alléger la difficulté de l'ajustement et aider les pays à résister aux chocs à travers la recherche de la stabilité macroéconomique et la solidité financière ; lesquelles sont les principaux domaines de compétence statutaire du FMI[506]. Cependant, bien que l'assistance financière et technique du FMI constituent dans des périodes de crise, des composantes nécessaires des mécanismes tendant à favoriser la croissance et réduction de la pauvreté dans les pays en développement, la stabilité macroéconomique et la solidité financière ne sont pas une condition suffisante pour une croissance soutenue et une réduction de la pauvreté. L'activité du FMI en faveur des pays en développement doit donc de manière inconditionnelle bénéficier de la collaboration de la Banque mondiale dont l'une des principales fonctions statutaires est « *d'aider au développement des territoires des Etats membres*[507] » ; ce qui en fait l'institution internationale de développement par excellence. Conscients de cet état de fait, le FMI et la Banque mondiale ont lancé ces vingt dernières années de nombreux programmes nationaux communs dont le plus connu est sans doute l'IPPTE [Initiative pays pauvres très endettés] qui est une initiative qui visait à assister les pays les moins nantis en rendant leurs dettes internationales soutenables. Ces différents programmes servent de fondement juridique non seulement aux prêts et assistance technique communs, mais aussi et surtout à des évaluations conjointes. Même lorsque leur assistance financière intervient de manière autonome dans un pays donné, les deux institutions de Betton-Woods ont pris l'habitude de mutualiser leurs

---

503 Voir, FMI et Banque mondiale, « Strengthening IMF-World Bank collaboration on country programs and conditionality—Progress report », 24 février 2004, 40 p, disponible sur www.imf.org, [consulté le 17 juillet 2017].

504 SM/03/257 et SM/03/288.

505 Statuts du FMI, art. V section 3(a).

506 Voir en ce sens, art. I(v) et (vi) des Statuts du FMI qui précisent que le FMI a entre autres pour « buts » de donner confiance aux Etats membres en mettant ses ressources temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates afin de permettre la correction de leurs déséquilibres de leurs balances des paiements.

507 Art. I(i) des Statuts de la BIRD.

efforts de manière à harmoniser leurs approches respectives. C'est ainsi qu'à l'occasion de la négociation d'un programme d'assistance financière en 2017, le FMI a recommandé à la république du Congo de solliciter un appui budgétaire avec la Banque mondiale de manière à joindre l'expertise de la Banque mondiale aux travaux du FMI et aux différentes réformes nationales. Cela nous permet ici encore de constater la vocation sociale de cette coopération programmatique des deux institutions de Bretton-Woods. Ayant pour objectif principal de permettre aux Etats membres de faire face aux chocs, de favoriser une croissance durable et la réduction de la pauvreté, cette coopération est actuellement régie par le *Joint Management Action Plan* [JMAP] qui préconise une répartition des responsabilités en reprenant la division de travail consacrée depuis quelques années déjà par le *Concordat* de 1989. Il ressort de ces deux dispositifs que la répartition des responsabilités entre les deux institutions est axée sur leur compétence principale c'est-à-dire le domaine de compétence statutaire de chacune d'entre elles.

Ainsi, selon la division de travail préconisée, le Fonds a la responsabilité principale d'effectuer une analyse macroéconomique [projections de court terme] et de fournir les orientations stratégiques connexes aux gouvernements concernés. Son intervention en faveur des pays à faible revenu et par conséquent son évaluation se focalisera de ce fait essentiellement sur l'établissement de cadres macroéconomiques qui peuvent soutenir une forte croissance soutenue et une réduction de la pauvreté ; l'identification et l'aide des pays à gérer les sources de risques et de vulnérabilités macroéconomiques ; et le renforcement et es institutions et les politiques qui sous-tendent une gestion macroéconomique saine, y compris la gestion des ressources financières publiques ainsi que les systèmes d'échange monétaires et financiers.
Le *Fonds* partage et discute généralement de ses projections macroéconomiques et ses données avec le personnel de la *Banque*. De la sorte, la Banque mondiale se fonde, dans la mesure du possible, sur l'analyse et la surveillance opérée par le FMI, mais entreprend également des travaux macroéconomiques dans le cadre de sa propre diligence raisonnable aux fins de ses prêts et de l'évaluation de la solvabilité des pays membres bénéficiaires. Le personnel de la Banque peut ainsi demander des mesures macroéconomiques supplémentaires auprès du Fonds pour compléter son propre travail sur des questions telles que les impacts de ses recommandations au sein des pays en cause.

Toutefois, la Banque mondiale est chargée d'évaluer et conseiller les pays sur leurs stratégies de développement, les politiques sectorielles, les priorités de dépenses publiques et réduction de la pauvreté. Ce rôle principal est par ailleurs mis au profit du FMI qui pourra ainsi être en mesure de demander des renseignements sur ces aspects dans le cadre de son évaluation et dialogue sur les politiques macroéconomiques avec les États.

En cas de divergences, il ressort de ces textes et de la pratique commune des deux institutions que la procédure suivie sera également basée sur la compétence principale des deux institutions. Ainsi, l'institution qui ne possède pas la compétence principale sur le domaine en cause, devrait respecter l'évaluation et par conséquent le diagnostic posé par l'autre institution.

De manière générale, cette répartition claire des responsabilités est considérée par les pays comme une réussite car elle a permis une meilleure appropriation par les États de ces programmes qui ont constitué la base juridique à des évaluations communes. Les différents programmes expérimentés par plusieurs États membres durant la crise de 2008 constituent autant d'exemples réussis de la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI. Lors de la crise financière mondiale, les équipes d'experts mises en place par les deux institutions avaient en effet rapidement développé une compréhension harmonisée des défis économiques des pays et proposé des recommandations de réformes coordonnées. L'on a alors assisté à une répartition des responsabilités des équipes conformément aux préconisations du JMAP ; l'équipe du FMI prenant en charge les travaux relatifs aux politiques macroéconomiques et l'équipe de la Banque mondiale se concentrant sur les réformes structurelles macro-critiques et répondant aux impacts de la crise sur les aspects liés à la pauvreté.

En mars 2009 par exemple, le Fonds avait approuvé en faveur de l'Arménie un accord de mise en attente d'accès exceptionnel, dont le montant avait été revu à la hausse en juin pour augmenter le soutien budgétaire direct. Dans le même temps, la Banque avait également procédé à une série de prêts-projets à décaissement rapide. Lors de ces concours, l'intervention du FMI s'était focalisée sur la politique monétaire et de change, les agrégats budgétaires et la stabilité du secteur financier, tandis que l'équipe de la Banque s'était concentrée sur la composition et l'efficacité des dépenses d'infrastructure et le climat des investissements. Cette collaboration entre les équipes avait également pris la forme d'une participation croisée aux missions et à de nombreuses réunions conjointes avec les autorités nationales. L'expérience réussie de cette répartition des responsabilités a également été observée dans de nombreux autres pays à l'instar du Ghana qui avait bénéficié courant 2009 d'une aide du FMI dans le cadre de la Facilité de réduction de la pauvreté et de la croissance [FRPC] et de la Banque grâce à un crédit de gouvernance économique et de réduction de la pauvreté. Dans le cadre de ces programmes, l'équipe du Fonds s'était concentrée sur les agrégats budgétaires et la politique monétaire et de taux de change, tandis que la Banque mondiale avait pris l'initiative des réformes structurelles, comprenant des mesures de gestion des dépenses publiques, de réforme du secteur public, des politiques du secteur de l'électricité et des politiques du secteur pétrolier et gazier. Notons par ailleurs que l'économiste en chef de la Banque a régulièrement participé aux missions du Fonds.

En conclusion, l'on peut retenir que la coopération entre du FMI et la Banque mondiale qui a une vocation sociale, s'exerce selon une répartition des responsabilités basée sur la compétence principale des deux institutions ; c'est-à-dire les secteurs de développement à long terme pour la BM [institution de développement] et les politiques macroéconomiques et financières pour le FMI [institution monétaire]. Il est toutefois difficile de concevoir une intervention de l'une ou l'autre de ces institutions au profit de ces pays sans porter une attention sur des questions de développement comme la réduction de la pauvreté et la croissance. C'est ainsi par exemple que l'on a assisté ces dernières années à l'entrée du FMI dans le suivi de la gouvernance interne. Ces préoccupations sont autant d'exemples d'extension du mandat du FMI qui ont été induits par ses propres créanciers mais qui ont

néanmoins fait l'objet de résistance par le personnel du FMI. En effet, face aux critiques formulées par des économistes de renom et les pays débiteurs qui ont considéré la conditionnalité du FMI comme excessive car allant au-delà de ses domaines d'expertise traditionnels que sont la surveillance et le conseil sur la coopération en matière des taux de change, le FMI avait été contraint de réévaluer sa raison d'être[508].

Dans le même temps, la critique externe du FMI, en particulier des pays en développement s'est faite de plus en plus pressante et traduite par une frilosité aux demandes d'assistance financière. Dans le but de se recentrer le FMI sur son mandat de base, le Directeur général du Fonds et le Président de la Banque mondiale ont donc mis en place un groupe indépendant d'experts pour réexaminer les relations entre la Banque mondiale et le FMI. En 2006, le rapport Malan qui a suivi a confirmé l'idée maîtresse selon laquelle bien que la Banque mondiale et le Fonds ont des mandats distincts, les deux institutions sont intrinsèquement liées car complémentaires. Sans recommander une révision du Concordat 1989, le rapport a conclu que les activités de financement du Fonds auprès des pays à faible revenu sont un domaine où le Fonds a outrepassé ses responsabilités fondamentales en créant ainsi un chevauchement avec les travaux de la Banque. Le critère du déséquilibre de la balance des paiements qui conditionne l'assistance financière tel que retenu à l'article V section III (b)(2) est si vague qu'il est difficile de distinguer de tels financements, des financements de développement dans la pratique. C'est ainsi qu'a été adopté le JMAP qui réaffirme le principe de répartition des responsabilités entre les deux institutions.

Force est donc de constater une résistance des deux institutions notamment du FMI à la pression des actionnaires importants d'étendre leur sphère opérationnelle. Le personnel de ces deux institutions préserve en effet une certaine autonomie en n'appliquent qu'en partie seulement et sans trop d'enthousiasme les recettes et les remèdes que dictent les grands États actionnaires en ce qui concerne la stabilisation et la dette.

B. Les programmes conjoints d'évaluation sectorielle

Afin d'améliorer la cohérence de leurs conseils stratégiques, le FMI et la Banque mondiale ont également mis en place des programmes d'évaluation commune qui ont une portée principalement thématique. Ceux-ci sont mis en place en dehors de toute assistance financière et sont destinés à couvrir des questions c'est-à-dire des secteurs ou domaines précis. Il s'agit en premier lieu du PESF qui vise à évaluer les points forts et les vulnérabilités du secteur financier d'un pays et à identifier les priorités de réforme dans le cadre de la surveillance du Fonds et de développement du secteur financier en ce qui concerne la Banque mondiale. En second lieu, il s'agit des rapports sur les normes et les codes [RONC] qui sont le plus souvent associés et intégrés aux PESF. De la même manière, lors de sa réunion d'avril 2003, le Comité du développement avait réaffirmé son attachement à un suivi régulier des politiques et des actions des pays en développement et développés et les agences de développement pour atteindre les OMD.

508 Voir en ce sens, Communiqué du G24, avril 2001, disponible sur www.g24.org.

Précisons que le Comité de développement un organe commun à la Banque mondiale et au FMI composé de 24 ministres des finances ou du développement représentant l'ensemble des pays membres. Créé en 1974 pour donner des avis aux Conseils des gouverneurs du FMI et de la Banque mondiale sur les questions cruciales de développement et sur les ressources financières requises pour promouvoir l'essor économique des pays en développement, le Comité du développement avait, lors de sa réunion de septembre 2003 à Dubaï, mis en place un plan de suivi mondial qui donne lieu à un rapport annuel qui est régulièrement publié sur internet. Ce rapport de suivi présente une évaluation des politiques et des actions dans les domaines clés liés au développement sur la base de laquelle sont identifiées les questions prioritaires pour les discussions du Comité du développement. L'élaboration de ce rapport de suivi mondial annuel des progrès vers les OMD s'effectue là également selon une division de travail reflétant les domaines et les avantages comparatifs de chaque institution. Ainsi, la Banque mondiale met l'accent sur les politiques structurelles et sociales tandis-que le FMI se focalise sur les politiques macroéconomiques.

Dans le cadre des RONCs, la Banque mondiale et le FMI collaborent étroitement selon une répartition des tâches également axée ici encore sur leurs compétences statutaires respectives. Selon la BM, trois raisons motivent sa participation à l'initiative « Normes et codes »[509]. Premièrement, son approche visant à promouvoir une économie de marché est un complément important aux politiques macroéconomiques saines à la fois pour une intégration heureuse avec l'économie mondiale et un développement sain. Deuxièmement, la mise en œuvre des standards peut aider les pays à établir les bases d'une économie de marché viable et en retour, contribuer à la stabilité financière nationale et mondiale. Troisièmement, le partenariat avec le FMI permet de faciliter une mise en œuvre complète et universelle des standards.

Les évaluations du respect des différentes normes du secteur financier et les rapports associés sur l'observation des normes et des codes [RONC] sont étroitement liés au PESF. Les conseils d'administration de ces deux institutions ont en effet approuvé onze normes et codes des douze sélectionnés par le CSF comme étant essentiels à la stabilité du système financier stable et six des onze normes sont évaluées dans le cadre du PESF. Cinq d'entre elles qui concernent le contrôle bancaire, les valeurs mobilières, les assurances, les paiements et valeurs mobilières, ainsi que la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme [LCB/FT] sont évaluées de manière conjointe car ces domaines sont considérés comme relevant de la responsabilité partagée des deux institutions. Le FMI a toutefois endossé la responsabilité exclusive de l'évaluation de la transparence de la politique monétaire et financière tandis-que la gouvernance d'entreprise, la comptabilité, l'audit et l'insolvabilité, ainsi que les droits des créanciers sont évalués indépendamment ou dans le cadre du PESF par la Banque mondiale. Il convient enfin de noter que deux normes supplémentaires ne sont pas évaluées dans le contexte du PESF mais elles sont examinées de manière indépendante par le Fonds car les conseils d'administration des deux institutions n'ont pas encore reconnu

509 Banque mondiale et FMI, « Assessing the implementation of standards : a review of experience and next steps », 11 janvier 2001, p.26, disponible sur www.imf.org, [consulté le 17 janvier 2017].

conjointement lesdites normes de manière à les inclure dans le cadre du PESF. Il s'agit de la Norme spéciale pour la diffusion des données et du FMI, « Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques » (2007); FMI, « Norme spéciale pour la diffusion des données » (1996) régulièrement mise à jour. Disponibles sur www.imf.org, [consultés le 22 juin 2017].

S'agissant du PESF stricto-sensu, bien qu'il s'agisse d'un programme d'évaluation conjointe, les deux institutions maintiennent une orientation différente et suivent des modalités de rapport internes distinctes. La répartition des responsabilités concerne en premier lieu le champ rationae personae des évaluations. Ainsi, dans les économies avancées, la mise en œuvre du PESF relève de la compétence exclusive du Fonds. Cela s'explique par le simple fait que conformément à l'article I(i) de ses Statuts, la mission de la Banque mondiale est centrée sur le développement. Par conséquent, l'évaluation des pays avancés n'entre pas dans son champ de compétence traditionnel. Dans tous les autres pays, la compétence personnelle est partagée et la répartition des responsabilités concernera le champ d'application matériel de l'évaluation en s'effectuant là encore sur le fondement du mandat statutaire des deux institutions. Ainsi, la participation du FMI à la mise en œuvre du PESF se concentrera substantiellement sur les liens entre le secteur financier et les résultats macroéconomiques et sur la lutte et la prévention des crises financières en assistant les politiques nationales. Ce dernier volet consiste dans des mesures tendant au renforcement de la surveillance des établissements financiers et des marchés financiers par les autorités nationales ; à l'amélioration de la gestion des risques par ces établissements financiers et à la promotion d'une intermédiation financière saine. Ces mesures se rapportent également tout naturellement aux questions macroéconomiques, notamment les questions monétaires et budgétaires. L'objectif recherché ici est de rendre le cadre macroéconomique le plus stable et propice possible à la stabilité du secteur financier[510]. En un mot, la responsabilité du FMI dans le cadre du PESF a trait à la stabilité du secteur financier tandis-que la responsabilité principale de la Banque mondiale se focalisera sur l'analyse des aspects liés au développement du secteur financier. L'intervention de la Banque mondiale dans la mise en œuvre du PESF consiste de ce point de vue à favoriser le développement et le renforcement du secteur financier.

En ce qui concerne le champ d'application temporel, l'évaluation de la stabilité ne se focalise que sur des perspectives de court terme c'est-à-dire allant d'un à trois ans, tandis-que l'évaluation du développement concerne principalement des questions et des perspectives à moyen terme.

Sur le plan matériel, l'évaluation de la stabilité financière qui relève de la responsabilité principale du FMI comprendra trois composantes : une évaluation des principaux risques de la stabilité macro-financière et leur impact potentiel ; une évaluation de la situation financière

510 Hillbers, « Le programme du FMI et de la Banque mondiale relatif à l'évaluation du secteur financier », p.4, disponible sur www.imf.org.

et du cadre de la politique de stabilité ; et une évaluation de la capacité des autorités à gérer et résoudre une crise financière.

L'évaluation de la source, la probabilité et l'impact potentiel des principaux risques pour la stabilité macro-financière à court terme consiste à analyser la structure et la solidité du système financier, les principales tendances dans les secteurs financiers et non financiers, les canaux de transmission des risques [liens macro-financiers, les effets transfrontaliers], et les caractéristiques du cadre juridique global qui peut atténuer ou amplifier les risques pour la stabilité financière [par exemple, le régime de taux de change]. L'analyse quantitative [indicateurs de solidité financière (FSIS), stress tests] et les évaluations qualitatives sont également effectuées pour estimer la gravité des risques et les classer selon la probabilité d'occurrence et l'impact potentiel sur la stabilité financière.

L'évaluation du cadre de la politique de stabilité financière du pays implique une évaluation de l'efficacité de la régulation nationale et notamment celle de la surveillance du secteur financier, la qualité de l'analyse de la stabilité financière et des rapports, le rôle et la coordination entre les différentes institutions impliquées dans la politique de stabilité financière [avec un accent particulier sur la Banque centrale], ainsi que l'efficacité de la politique monétaire.

L'évaluation de la capacité des autorités à gérer et résoudre une éventuelle crise financière consiste quant à elle dans la recherche d'une vue d'ensemble du cadre de gestion des liquidités [instruments du pays, politiques collatérales] ; filets de sécurité financière [assurance-dépôts, arrangements de prêteur de dernier recours] ; cadre de prévention, de gestion et de résolution des crises [résolution bancaire] ; et les éventuelles retombées de la crise financière sur le bilan souverain.

L'évaluation du développement financier qui relève de la responsabilité principale de la Banque mondiale concerne plusieurs secteurs qui varient selon la situation du pays en cause. De manière générale, elle couvre tous les secteurs qui sont potentiellement importants pour la croissance et le développement ; il peut ainsi s'agir du secteur bancaire, celui des titres, des pensions et des assurances, avec un accent prononcé sur les obstacles structurels ou juridico-politiques qui empêchent une contribution efficace du système financier à la croissance économique et le développement. Le but ici est de favoriser une solidification du secteur financier qui puisse contribuer de manière significative à la croissance et au développement.

L'évaluation du développement joue un rôle particulièrement important dans les pays à faible revenu. Pour de nombreux pays à faible revenu, la faiblesse de leurs marchés financiers et un accès limité aux services financiers entravent la croissance et peuvent exacerber la pauvreté. Ces obstacles font également de ceux-ci des marchés moins résistants aux chocs et limitent la capacité des autorités à entreprendre des politiques anticycliques, les laissant ainsi vulnérables aux chocs. De manière plus générale, le manque de données fiables et la couverture complète des données dans la plupart des pays à faible revenu entrave l'exercice d'une analyse comparative.

L'évaluation de la Banque mondiale se concentre sur les moyens et les besoins à long terme pour l'approfondissement et le renforcement du secteur financier tout en recherchant les remèdes aux faiblesses majeures qui affectent l'efficacité du secteur, de la solidité, et la contribution à la croissance à long terme et le développement social. Ainsi, ladite évaluation se décline quatre grandes composantes :

Une évaluation et l'identification des besoins de développement de l'infrastructure du secteur financier, qui comprend l'examen du respect d'un ensemble de règles concernant les droits de propriété, y compris celles qui régissent la sécurité de propriété, les règles générales relatives à la gouvernance d'entreprise, ainsi que la vérification de l'existence d'un cadre juridique pour recueillir, organiser, stocker et communiquer des informations ; et une infrastructure pour faciliter la négociation et le règlement des contrats.
Une évaluation de la surveillance du secteur financier qui a pour objectif de consolider et renforcer la compétitivité des systèmes financiers [y compris l'intermédiation financière] ; ainsi que de favoriser la protection des consommateurs et l'intégrité des marchés.

Une évaluation des politiques publiques qui peuvent affecter l'activité du secteur financier. Sont ici essentiellement ciblées les politiques qui ont un impact important sur le développement financier. L'on peut sur ce point citer en exemple la politique de gestion des finances publiques ou encore les politiques de promotion financière ciblées à l'instar de celles qui tendent à influencer les activités des intermédiaires financiers privés.
Une évaluation de l'impact d'un secteur financier sous-développé sur la stabilité financière des pays à faible revenu, et *l'identification des réformes du secteur financier à long terme* qui permettraient d'améliorer la capacité du secteur financier et l'économie dans son ensemble pour absorber les chocs et améliorer l'efficacité des politiques économiques.

Il convient de rappeler que les différentes évaluations effectuées aussi bien par le FMI que la Banque mondiale pourraient également être accompagnés d'évaluations détaillées de la conformité aux normes et codes [RONCs]. Une fois les évaluations terminées, un Aide-Mémoire commun est remis aux autorités. Les évaluations respectives de chacune des deux institutions donnent lieu à des rapports propres et fidèles au mandat respectif de chacune d'elles. Le FMI élabore ainsi un rapport de l'évaluation de la stabilité du système financier [FSSA] axé sur les vulnérabilités du secteur financier, qui fait l'objet d'une discussion par son Conseil d'administration à côté du rapport régulier des consultations au titre de l'article IV. Le rapport de la Banque mondiale, transmis par ailleurs au Conseil d'administration concerne pour sa part l'évaluation du secteur financier [FSA] axée sur les principaux besoins de développement du secteur financier.

En conclusion, l'on peut dire que le PESF constitue un cadre précieux pour la collaboration entre la Banque et le Fonds, en contribuant à assurer une assistance cohérente dans les pays en développement, tout en permettant aux deux institutions pour tirer parti de leurs avantages comparatifs.

***

A l'instar du PESF, force est d'observer que l'ensemble des programmes conjoints présentés ci-dessus constituent un cadre de coopération des institutions de Bretton-Woods qui intègre des évaluations dont la mise en œuvre est axée sur une répartition des responsabilités circonscrites par leurs mandats statutaires. L'on retrouve ici l'idée du respect des attributions fixées par les États par le biais des Statuts. De la sorte, le FMI et la Banque mondiale résistent aux invitations faites par les États membres d'étendre leurs activités lorsqu'une telle extension n'est pas compatible avec leurs paradigmes normatifs[511]. Comme l'avaient souligné Catherine WEAVER et Ralf LEITERITZ dans leur étude sur la Banque mondiale[512], le personnel de la Banque a résisté aux pressions politiques extérieures de mettre en œuvre les réformes envisageables dans le Pacte stratégique car celles-ci ne cadraient avec ses politiques normatives. Il s'agit là d'une expression de l'autonomie des institutions de Bretton-Woods par rapport à leurs États membres. Cependant, le JMAP et le Concordat qui régissent la coopération programmatique des deux institutions reconnaissent des domaines de responsabilité partagée, comme la gestion des finances publiques. Dans ces différents domaines encore, l'on pourrait facilement assister à des chevauchements de compétences bien que les gardes-fous ici soient constitués par les aspects macroéconomiques et développement conformément à leurs mandats statutaires respectifs. En effet, dans le cas de la répartition des tâches qui prévaut dans le cadre du PESF par exemple, la distinction entre les questions de *stabilité* et de *développement* du secteur financier n'est pas claire et diffère d'un pays à l'autre dans la mesure où les domaines que recouvrent ces deux concepts se chevauchent. Il s'agit essentiellement des banques, assurances, pensions, systèmes de paiement, etc. Par ailleurs, l'on a assisté au sortir de la crise 2009 au renflouement des caisses du FMI. Une telle décision fort bénéfique pourrait dans le même temps avoir l'effet pervers de favoriser une intrusion dans la compétence traditionnelle de la Banque mondiale vis-à-vis des pays en développement. Il convient donc d'observer le comportement ultérieur des deux institutions pour être édifiés sur l'évolution de leur collaboration. Fort heureusement, une partie de la solution à ce problème a été expérimentée à travers la mise en place d'une collaboration institutionnelle destinée à faciliter le dialogue entre les membres du personnel engagés dans leurs évaluations.

§. 2. UNE COOPÉRATION FONDÉE SUR UNE COLLABORATION INSTITUTIONNELLE

Les interactions entre les équipes chargées d'assurer les différentes évaluations nationales sont complétées par des mécanismes de coordination institutionnelle bien développés. En effet, lors d'une enquête du Comité conjoint d'examen externe sur la collaboration entre le

511 Michael Barnett et Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), p.158.

512 Catherine Weaver et Ralf J. Leiteritz, « "Our Poverty Is a World Full of Dreams:" Reforming the World Bank », *Global Governance* 11, n° 3 (2005): p.369-388.

FMI et la Banque mondiale[513], il avait été constaté que dans le cadre de la répartition des responsabilités entre les deux institutions, des progrès devaient être faits en matière d'échange d'informations et de coordination de leurs programmes respectifs. A cette fin, les deux institutions ont établi une obligation d'échange d'informations entre elles à l'occasion de la mise en œuvre de leurs programmes (A.). Cette collaboration a par ailleurs pris une dimension organique grâce à la création d'une structure commune dont le rôle a été renforcé : le Comité de liaison du secteur financier (B.).

A. L'obligation de communication mutuelle d'informations

Afin de pallier les défaillances constatées dans la communication de renseignements entre les deux institutions, le JMAP avait alors défini des lignes directrices visant à favoriser une meilleure coordination entre les équipes d'examen respectives des deux institutions. Ces exigences consistent essentiellement en deux obligations : celle de se consulter régulièrement et celle d'établir des plateformes communes d'échange d'informations.

L'obligation de consultations consiste en une obligation de tenir des réunions annuelles dans le but de favoriser la coordination entre les équipes d'experts respectives des deux institutions dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi de leurs programmes nationaux respectifs. Il convient ici de noter qu'il s'agit d'une obligation minimale dans la mesure où les équipes sont tenues d'organiser une réunion « at least once a year[514] » c'est-à-dire au moins une fois par an. L'on peut ici constater que les équipes peuvent, si elles le veulent, organiser plusieurs autres réunions au cours de l'année.

Ces discussions annuelles des équipes d'examen ont plusieurs objectifs : en premier lieu, elles permettent une compréhension commune des défis macroéconomiques, des politiques macroéconomiques appropriées et des réformes structurelles nécessaires, en permettant la cohérence nécessaire entre les interventions au niveau national du Fonds et de la Banque. En second lieu, elles aident à coordonner leurs plans de travail respectifs, permettant entre autres, d'améliorer la rapidité d'une analysée croisée et la préparation de leurs évaluations respectives, et d'identifier les possibilités d'élaborer un travail analytique conjoint. Enfin, ces réunions permettent d'entretenir des relations de confiance essentielles au partage de l'information et des projets de documents.

Malgré ces efforts consistant dans la tenue de consultations mutuelles, l'échange d'informations a toujours été considéré comme le domaine nécessitant le plus d'amélioration. Ainsi donc, le JMAP avait également proposé la mise en place des plates-formes électroniques communes pour un échange plus courant d'informations, de contacts, des documents, des calendriers des missions et d'autres documents. Cette recommandation a été

513 FMI et Banque mondiale, « Enhancing collaboration: Joint Management Action Plan (Follow-up to the report of the External review Committee on IMF-World Bank collaboration) », 2007, 66 p, disponible sur www.imf.org, consulté le 21 juillet 2017.

514 FMI et Banque mondiale, p.21.

testée à partir d'avril 2007 dans le cadre d'une étude pilote menée dans six pays[515] sur une période de dix-huit mois. Cette expérimentation s'était toutefois révélée décevante car une seule des différentes plateformes avait été activement utilisée par les équipes respectives de la Banque mondiale et du FMI. Il avait alors été conclu que le succès de ces portails-web conjoints dépendait d'un certain nombre de facteurs parmi lesquels une bonne collaboration préexistante entre les équipes et l'utilisation d'une technologie moins complexe et moins formelle. Dans ce contexte, il a alors été décidé que ces plateformes ne devraient être établies que si les deux équipes le demandaient conjointement. L'on constate ici donc l'exigence d'une condition suspensive : le consentement mutuel. Intervient de ce fait une différence avec l'obligation de tenir des consultations annuelles qui est absolue et s'impose aux deux institutions tandis que l'établissement des plateformes communes ne s'impose pas aux deux institutions. Bien au contraire, elle s'énonce plutôt comme une simple recommandation dont la mise en application requiert la rencontre des volontés respectives des deux équipes d'examen.
Ainsi, pour inciter les équipes d'examen à un usage et une création plus fréquents de ces plateformes, la Banque et le FMI ont conjointement préparé et diffusé une note d'information qui reprend des illustrations de bonnes pratiques sur l'utilisation des portails-web communs.

En conclusion, l'on peut affirmer que la coopération interinstitutionnelle dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des programmes nationaux repose majoritairement sur des réunions périodiques des équipes d'experts respectives de façon à mettre en commun leurs analyses et diagnostics, à discuter des aspects sectoriels macro-critiques et autres questions, et à élaborer des stratégies sur la meilleure façon de séquencer les travaux d'analyse nécessaires. En outre, le partage de l'information reposera sur des modèles standardisés. Par exemple, pour le partage des cadres et données macro-économiques, il est vivement recommandé d'utiliser le format OME.

Dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle en ce qui concerne les programmes nationaux, deux organes se sont vus doter d'un rôle particulièrement accru : il s'agit du département du FMI en charge de la surveillance (SPR) et du réseau de réduction de la pauvreté et de gestion économique (PREM) de la Banque mondiale créé en 1997 pour faciliter le partage de l'expertise et des connaissances en interne c'est-à-dire relier le personnel travaillant dans les mêmes secteurs à travers l'ensemble de la Banque, qu'il s'agisse des départements sectoriels des vice-présidences régionales, du Groupe indépendant d'évaluation, ou encore de l'Institut de la Banque mondiale[516].

Ces deux organes (SPR et PREM) ont en effet bénéficié du rôle joué auparavant par le Comité de mise en œuvre conjointe en tant de centre d'échange de l'information et de coordination. En effet, dans son enquête, le Comité d'examen externe avait soulevé des

515 République dominicaine, Mauritanie, Paraguay, Turquie, Ouganda et Yemen.

516 Il faut en effet préciser que la Banque mondiale compte un personnel très nombreux réparti à travers le monde au sein d'organes et administrations décentralisés.

questions sur la coordination des processus d'examen respectifs des institutions, en particulier compte tenu de la structure organisationnelle relativement décentralisée de la Banque mondiale qui ne permet pas une uniformité dans le processus de mise en œuvre des programmes de chacune des deux institutions. En application du JMAP, le PREM et SPR ont élaboré un énoncé de bonnes pratiques et diffusé une note d'information sur l'examen des documents conjoints. Cette note décrit les processus d'examen respectifs et fait des suggestions sur la coordination de l'examen de divers types de documents conjoints. Ainsi par exemple, il est fréquent d'observer la tenue d'examens conjoints et la rédaction de notes consultatives communes et de rapports annuels d'activités communs.

B. Une coopération organique dans le secteur financier : le CLSF

Ainsi qu'il vient d'être précisé, l'efficacité de la coopération entre les deux institutions de Bretton-Woods dans le cadre du suivi et la mise en œuvre de leurs programmes conjoints réside essentiellement dans leur faculté à assurer une disponibilité rapide de leurs informations lorsque l'une d'elles en a besoin. Il résulte de la pratique des deux institutions que la cohérence recherchée semble être atteinte dans le secteur financier. D'une part, la surveillance effectuée par les deux institutions dans le secteur financier démontre une véritable collaboration qui a pris forme avec la mise en place du PESF et du RONC mis en œuvre de façon conjointe. D'autre part, cette collaboration s'est renforcée sur le plan institutionnel à travers l'activité d'un organe commun dénommé *Comité de liaison du secteur financier* (CLSF).

Le Comité de liaison du secteur financier a été créé en 1998 au sortir des crises financières des années 1990 en même temps que le PESF dans l'objectif de favoriser une meilleure collaboration entre la Banque et le Fonds dans les activités se rapportant au secteur financier afin de permettre une plus grande cohérence dans leurs orientations respectives. Dans cette perspective, il assure la coordination de l'assistance technique fournie par les deux institutions et l'identification des leçons régionales et mondiales pour la réforme du secteur financier. Outre cette coordination de l'assistance technique, le CLSF assume également la responsabilité de la coordination et de la gestion interinstitutionnelle opérationnelle de l'articulation des aspects communs du PESF.

Le CLSF est constitué de manière mixte et paritaire par les cadres supérieurs du FMI et de la Banque mondiale afin de faciliter un dialogue précoce et continu entre les deux institutions. Il comprend six membres dont trois cadres supérieurs de la Banque mondiale et trois membres du FMI provenant des principaux services de chaque institution dont le MAE [Département des affaires monétaires et de change] et le PDR [Département de l'élaboration et de l'examen des politiques] pour le FMI ; ainsi que le PREM [Département de la gestion de la réduction de la pauvreté et de la gestion économique] et la vice-présidence du secteur financier pour la Banque mondiale. Il est coprésidé par un haut-cadre de la Banque mondiale et un haut-cadre du FMI.

Cela permet en effet de s'assurer que les deux institutions fournissent des conseils et un soutien judicieux aux pays membres, et que les ressources financières et humaines soient

engagées de la manière la plus efficace. A cet effet, l'on peut considérer que conformément aux recommandations du rapport Malan, le CLSF est un organe mixte des deux institutions qui a pour mission d'assurer la collaboration sur toutes les questions du secteur financier y compris la coordination de l'assistance technique des pays membres. En d'autres termes, il est chargé de coordonner les activités des deux institutions dans le secteur financier en mettant un accent particulier sur l'assistance technique et notamment le PESF[517].

Dans le cadre du PESF, le CLSF joue un rôle de coordination. A ce titre, il exerce six fonctions : La première est consultative. Dans le cadre de cette fonction, il fournit des conseils au personnel sur le cadre d'analyse et de politique pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme. Il fournit également des conseils quant à la portée et la composition des équipes d'évaluation. Le PESF ayant été conçu comme un instrument d'assistance technique et volontaire, il est chargé d'examiner des demandes de PESF des pays membres et d'approuver les modalités de mise à jour proposées. Par exemple, il revient au CLSF de décider si le PESF sera effectué sous la forme d'une évaluation complète ou plutôt d'évaluations modulaires. En effet, afin d'améliorer la souplesse sectorielle et temporelle du PESF, il a pris l'initiative d'introduire une option modulaire dans le cadre de la mise en œuvre des PESF. De la sorte, les pays membres peuvent choisir de se soumettre simplement à des évaluations axées sur tel ou tel secteur précis. Cette option permet aux évaluations de se concentrer sur les besoins de *stabilité* ou de *développement*, le Fonds ou la Banque en prenant respectivement la responsabilité principale. Les décisions relatives à la modalité particulière pour une évaluation par pays seront prises et décidées par consensus au sein du CLSF.

Mais en plus de relever de l'assistance technique, le PESF constitue également un instrument d'évaluation. A ce titre, le CLSF s'est vu confié le pouvoir de priorisation et d'entreprise des PESF. Les propositions du PESF, les mises à jour des PESF et modules sont soumis à son approbation. Cette approbation du CLSF se fait par consensus et les orientations issues de cette approbation sont dotées de force contraignante. Ainsi, les chefs de mission sont tenus de les appliquer dans la réalisation des évaluations. Les questions qui ne peuvent être résolues par le CLSF sont rapidement présentées à la haute direction des deux institutions. A ce titre, le processus de coordination du PESF se présente comme un mécanisme à double degré d'examen. Toutefois, le CLSF a la particularité de posséder un pouvoir discrétionnaire d'appréciation de sa compétence qu'il exerce en dernier ressort. Ce n'est que lorsqu'il estime ne pas être compétent pour régler une divergence entre les deux institutions qu'il renvoie la question à la haute direction des deux institutions qui font alors office de second degré.

Enfin, il joue le rôle de canal pour l'échange systématique d'informations c'est-à-dire des résultats des évaluations relatives à la stabilité et au développement. Sur la base de ce mandat, le CLSF fournit une plate-forme de partage de l'information et de l'expérience opérationnelle sur les questions du secteur financier d'intérêt commun. Ce rôle est important essentiellement pour la consolidation du caractère conjoint du PESF.

---

517 Voir, FSLC, « Guidelines for Bank-Fund collaboration in the financial sector » (1999).

Dans cette même logique, il supervise la mise en place du cadre juridique pour assurer la continuité du programme. C'est donc en son sein qu'ont lieu les évaluations hors-site et que se prennent les décisions en vue d'assurer le suivi des recommandations issues du PESF. De ce point de vue, le CLSF joue véritablement le rôle d'administrateur du PESF. Cela implique des réunions régulières du Comité dans son ensemble, avec des procédures simplifiées pour des réunions supplémentaires en cas de demandes pressantes des pays bénéficiaires. Cette responsabilité est renforcée par une forte représentation régionale au sein du Comité et des groupes de travail, et l'élévation de certaines réunions au niveau de l'administrateur du MCM du FMI et du vice-président de la Banque FPD.

De même, il met en place des groupes de travail chargés de lui rendre des rapports sur les questions critiques telles que les défis spéciaux auxquels sont confrontés les pays à faible revenu et le partage des données sur leurs secteurs financiers, et le suivi de l'assistance technique fournie dans le cadre du PESF. La mise en place et la composition de ces groupes relève de sa responsabilité exclusive. Ce rôle de coordonnateur implique enfin la responsabilité qui lui est attribuée d'adresser des rapports réguliers à la haute direction des deux institutions sur les priorités, les décisions et les résultats de PESF.

En conclusion, l'on peut affirmer qu'en ce qui concerne la surveillance, le CLSF se présente comme un organe commun de prise de décision qui permet une coordination rapide et efficace du PESF. En effet, le CLSF se réunit régulièrement pour prendre des décisions axées sur la base d'une gestion rapide des désaccords interinstitutionnels. A ce titre, il organise des réunions annuelles de haut niveau entre le Directeur MCM du FMI et le Vice-président FDP de la Banque mondiale. Enfin, le CLSF peut établir, au besoin, des sous-comités dans le but d'examiner les politiques et les pratiques du secteur financier. Ainsi donc, il pourrait prendre si les circonstances l'exigent, l'initiative de mettre en place un autre programme d'évaluation conjointe distinct du PESF. Ce pouvoir d'initiative témoigne du rôle central du CLSF en tant qu'organe de coordination de l'activité des deux institutions de Bretton-Woods dans le domaine financier.

***

Il ressort de ces développements que le FMI et la BM sont deux institutions qui entretiennent des relations très étroites. En ce qui concerne la surveillance, cette collaboration entre la Banque et le Fonds est avant tout programmatique car plusieurs programmes conjoints constituent la base d'une évaluation conjointe ; il s'agit aussi bien de programmes d'assistance financière que de programmes d'évaluations sectorielles. De manière générale, cette collaboration s'est nettement améliorée au cours de la dernière décennie. Deux principaux facteurs ont contribué à cette amélioration. Le premier facteur tient à la succession des différentes crises mondiales à partir de 2007-2008 dont le caractère systémique a obligé les équipes respectives des deux institutions à travailler de manière plus conjointe qu'au cours des années précédentes. Le second facteur est sans nul doute l'adoption du JMAP qui a eu un impact positif à plusieurs égards. Le JMAP a en effet réaffirmé le principe d'une répartition claire des responsabilités basée sur la compétence principale de chacune des deux institutions. De la sorte, le FMI est responsable de

l'évaluation macroéconomique tandis-que la BM est appelée à effectuer une surveillance sectorielle tendant à se focaliser sur les aspects liés au développement. L'on constate à cet effet une émancipation des institutions de Bretton-Woods vis-à-vis de leurs États membres dans la mesure où elles ont su résister aux invitations faites par les États créanciers à étendre leurs activités lorsqu'une telle extension n'est pas compatible avec leurs paradigmes normatifs. Cette autonomisation découle non seulement de leur personnalité juridique qui leur permet d'agir de manière indépendante, mais également de leur expertise dont elles semblent avoir aujourd'hui le monopole. Cette expertise leur permet de développer une politique de manière indépendante par rapport à leurs États membres dont le bienfondé est évalué à l'aune des seuls objectifs poursuivis par les deux institutions. Cette logique a quelques fois conduit au chevauchement de leurs compétences respectives dont les garde-fous sont aujourd'hui instaurés par le JMAP.

Au-delà de la seule répartition des responsabilités, le JMAP a également permis l'amélioration d'une collaboration interinstitutionnelle, le but étant de s'assurer d'un meilleur échange d'informations à travers l'organisation de consultations annuelles entre les équipes d'experts respectives afin d'améliorer la cohérence des conseils stratégiques et de permettre une meilleure coordination de la surveillance assurée par les deux institutions. A ce titre, le rôle du Comité de liaison du secteur financier a largement été renforcé. Le but poursuivi par cette réforme est de faciliter une plus grande fréquence des évaluations et un dialogue plus continu entre les deux institutions. Le renforcement des mécanismes de contrôle de la qualité et de coordination interinstitutionnelle par l'entremise du CLSF a notamment pour effet d'assurer l'intégrité continue du PESF. De la sorte, il revient au CLSF d'assurer une priorisation plus systématique ainsi que d'examiner et approuver la modalité proposée des mises à jour du PESF[518]. Le JMAP a notamment permis l'adoption de nouveaux principes et procédures pour permettre au CLSF de jouer ce rôle.

En somme, le JMAP a permis une meilleure collaboration efficace et transparente à travers une approche consistant à transformer les bonnes pratiques de collaboration existantes en standards pratiques. Afin de permettre une application efficiente du JMAP, il a été prévu la mise en place de plates-formes électroniques dédiées pour permettre le partage et la recherche d'informations, se fondant sur les systèmes existants. En se fondant sur ces informations, les deux institutions ont prévu des auto-évaluations périodiques par des unités mixtes. Les informations évaluées par le biais de ces plateformes concerneront divers aspects de la collaboration et la coordination, y compris : les comptes rendus des réunions entre les équipes d'experts intervenant dans un même pays ; les informations sur les difficultés ou pas de mise en œuvre d'accords de programme de travail ; et le nombre et les profils des employés voulant avoir accès aux documents ou informations. En outre, des auto-évaluations qualitatives seront préparées en temps utile par des unités au sein des deux institutions pour informer à travers des rapports périodiques les deux conseils. Il convient à cet effet d'indiquer que les premiers rapports de mise œuvre du JMAP pour les deux conseils ont été préparés

518 Selon la modalité préconisée, la mise à jour du PESF peut consister en une mission d'évaluation complète ou plutôt en des modules d'évaluation sectorielle plus ciblés.

pour les Assemblées annuelles de 2009. Tout en réaffirmant l'importance du JMAP, le dernier rapport de mise en œuvre publié en 2010 a préconisé la création d'un groupe de travail conjoint pour élaborer des lignes directrices sur le partage de l'information entre le personnel de la Banque et du Fonds. Ces lignes directrices définissent les règles, fournissent des suggestions pratiques pour obtenir de l'information et mettent l'accent sur les exemples de bonnes pratiques de partage d'informations. Ainsi, les deux institutions ont récemment décidé de prendre des mesures pour encourager une plus grande ouverture envers le public. L'une d'entre elles prévoit la présomption que les documents et les données pertinents peuvent être partagés entre le personnel de la Banque et du Fonds, sauf s'il existe des raisons claires de ne pas les partager. Par ailleurs, l'idée d'une auto-évaluation a été réaffirmée. Ainsi, pour encourager les progrès et accroître la responsabilisation, le personnel de chaque institution continuera de suivre les progrès réalisés dans l'amélioration de la collaboration entre la BM et le FMI.

SECTION II.
LA COORDINATION ENTRE LA SURVEILLANCE DU FMI ET LES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE RÉGIONALE

En dehors de sa coopération avec la Banque mondiale, le FMI coopère également avec les autorités régionales au titre de son mandat statutaire de surveillance du système monétaire international prévu à l'article IV section 3(a). Cette coordination s'opère en premier lieu à l'occasion de l'exercice de sa surveillance traditionnelle c'est-à-dire en dehors de toute activité opérationnelle (§ 1). Toutefois, l'on assiste également à l'institutionnalisation d'une coordination systématique lorsque les autorités européennes fournissent une assistance financière à un État membre de l'UE (§ 2).

§ 1. LA COORDINATION DANS LE CADRE DE LA SURVEILLANCE TRADITIONNELLE

Les systèmes de surveillance mis en place respectivement par le FMI et les unions monétaires s'inscrivent dans deux ordres juridiques distincts. Toutefois, la fonction de surveillance du système monétaire international implique de la part du FMI d'exercer une surveillance au sein des unions monétaires. Par ailleurs, le fonctionnement institutionnel de ces regroupements régionaux implique également une collaboration de deux cadres de surveillance qui peuvent travailler de ce point de vue comme des compléments utiles. Ainsi, nous étudierons dans un premier temps la portée de la surveillance que le FMI exerce sur les unions monétaires (A) et étudierons ensuite les aspects juridiques de l'interaction entre le système de surveillance du FMI et celui des autorités régionales (B).

A. La portée de la surveillance du FMI sur les unions monétaires : une double évaluation de la stabilité régionale

Il ressort des orientations du FMI[519] que l'évaluation de l'impact des politiques par le personnel devrait être faite à la fois au niveau de l'Union et des membres. A ce titre, dans le cadre de sa surveillance au sein des unions monétaires, le FMI exerce une surveillance de la stabilité régionale à travers une évaluation des politiques régionales (1). Toutefois, seuls les États membres voient leur responsabilité engagée à l'exclusion donc des autorités régionales (2).

1. Une surveillance de facto des institutions régionales

La surveillance du FMI sur les unions monétaires n'est pas prévue expressément par les Statuts. Toutefois, l'article X des mêmes Statuts impose au FMI une collaboration avec « *les organisations internationales à caractère général* » ainsi que tout « *organisme international public ayant des fonctions spécialisées dans les domaines connexes* ». C'est sur cette base que le FMI a développé des

519 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.37.

relations privilégiées avec les unions monétaires qui sont avant tout des organisations internationales qui possèdent des compétences spécialisées dans le domaine qui le concerne au premier chef : le domaine monétaire et financier. Comme nous l'avons indiqué dans nos précédents développements, les Etats ont multiplié des initiatives visant à coordonner leurs politiques respectives à l'échelle régionale. L'on a ainsi observé la création d'un certain nombre d'unions monétaires [UEM, CEMAC, UEMOA] gouvernées par des institutions dotées de pouvoirs de régulation dans le domaine monétaire et financier comme les banques centrales régionales [BCE, BEAC, BCEAO.].

Par ailleurs, ces regroupements régionaux sont constitués sous la forme d'organisations internationales mais ne sont pas membres du FMI. Ils ne peuvent donc être assujettis à une surveillance obligatoire. Toutefois, l'article IV section 3(a) accorde au FMI la compétence d'exercer la surveillance du Système monétaire international afin d'en garantir le bon fonctionnement. Sur ce fondement, le FMI a développé une politique de surveillance qui a une portée mondiale [la surveillance multilatérale] et individuelle [la surveillance bilatérale] qui s'applique à ces espaces intégrés. L'on peut à cet effet citer Emanuel CASTELLARIN lorsqu'il relève que le recours à la notion de *zone euro* par le FMI « *reflète bien le pragmatisme de la surveillance qui se réfère plus à une zone économique qu'à l'Union européenne comme organisation internationale*[520] ».

Dans le cadre spécifique de sa surveillance multilatérale, le FMI consacre en effet de manière exclusive certaines études aux unions monétaires. Par exemple, dans le cadre de ses rapports sur les *Perspectives économiques mondiales* et du *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* du FMI, il est très souvent fait référence à l'Union européenne ou la zone euro comme objet d'étude. Depuis 2007, le FMI publie également des études analysant les politiques de l'Union européenne dans le cadre de ses rapports sur les *Perspectives économiques régionales* pour l'Europe tout en couvrant aussi les États européens non membres de l'Union. Dans cette même perspective, il publie régulièrement des études visant à évaluer sa surveillance et sa collaboration avec les unions monétaires.

A côté de la surveillance multilatérale, le FMI utilise également l'outil de la surveillance bilatérale pour exercer une surveillance des unions monétaires. Bien qu'ayant été conçu dans l'esprit de ses rédacteurs pour s'appliquer aux politiques nationales de chaque Etat membre dans la mesure où il ne fait aucunement référence aux regroupements régionaux, l'article IV section 3 a néanmoins extraordinairement servi de base à l'adoption d'une série de décisions dénommées « Modalities of surveillance » ayant pour objet de régir la surveillance du FMI à l'égard des politiques monétaires et économiques mises en place dans le cadre de l'établissement d'unions monétaires, d'organisations d'intégration économique et

520 Emanuel Castellarin, « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales » (Thèse, Paris 1, 2014), p.421.

de banque régionales de développement[521]. A l'occasion de la revue biennale du FMI de 2004, il avait en effet été relevé que l'absence d'un processus de consultations régionales était de nature à fragiliser l'habilité du FMI à une prévention et une gestion efficaces des crises. Ainsi, les administrateurs avaient alors convenu qu'il serait judicieux d'établir un cadre juridique approprié pour les discussions avec les institutions régionales des unions monétaires existantes. Finalement, suivant la proposition du personnel faite en décembre 2005[522], les procédures de surveillance des unions monétaires furent formalisées à travers trois décisions distinctes du Conseil d'administration[523] du 6 janvier 2006 ; d'autres décisions ont été adoptées par la suite. Parmi ces différentes décisions, l'on peut citer celles régissant la surveillance sur les politiques de la zone euro dans le contexte des consultations prévues avec les pays membres par l'article IV [*Modalities for Surveillance over Euro-Area Policies in Context of Article IV Consultations with Member Countries*] ; les politiques de l'Union économique et monétaire de l'Afrique centrale dans le contexte des consultations avec les pays membres prévues par l'article IV [*Modalities for Surveillance over Central African Economic and Monetary Union Policies in Context of Article IV Consultations with Member*], les politiques de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest dans le contexte des consultations avec les pays membres prévues par l'article IV [*Modalities for Surveillance over West African Economic and Monetary Union Policies in Context of Article IV Consultations with Member*], ou encore les Modalités de surveillance sur les politiques de l'Union économique de la Caraïbe orientale dans le contexte des consultations prévues par les pays membres par l'article IV[524].

Désormais, l'on peut affirmer que la pratique des consultations au titre de l'article IV est bien établie avec les organes régionaux. Ces consultations se tiennent selon un régime juridique similaire aux consultations effectuées avec les pays membres. A ce titre, des consultations tenues sur le fondement de l'article IV ont lieu aussi bien avec les États membres de l'Union qu'avec l'Union elle-même[525]. Ces consultations se rapprochent fortement de celles entretenues avec les États à plusieurs égards. En effet, elles s'effectuent sur chaque année et consistent en des discussions entre le personnel du FMI et les organisations régionales concernées. Au sein de la zone euro par exemple, elles ont lieu deux fois par an. Il ressort des différentes décisions susmentionnées que ces discussions donnent lieu à un rapport adressé au Conseil d'administration. Tout comme les consultations mises en place avec les pays membres, la surveillance du FMI ne couvre pas seulement les politiques monétaires ; elle couvre également les politiques économiques communes élaborées à

---

521 Laurence Boisson de Chazournes, *Les Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles*, vol. 347, Recueil Des Cours - Académie de La Haye (Leiden | Boston: Brill | Nijhoff, 2011), p.206.

522 FMI, « Fund Surveillance Over Members of Currency Unions », 21 décembre 2005, disponible sur www.imf.org, [consulté le 25 octobre 2017].

523 Décision n°13654(06/1) concernant les modalités de surveillance sur la CEMAC, décision n°13655(06/1) concernant les modalités de surveillance sur l'UMCO, décision n°1356(06/1) concernant la surveillance sur la CEDEAO.

524 Disponibles sur www.imf.org, [consulté le 14 mars 2017].

525 Par exemple, les dernières consultations avec les autorités régionales de la CEMAC ont pris fin le 15 décembre 2017, Communiqué de presse n°17/506.

l'échelle régionale. A cet effet, les *Modalities for Surveillance over Central African Economic and Monetary Union Policies in Context of Article IV Consultations with Member* dispose « *in addition to common policies in CEMAC that are relevant for surveillance, including monetary and exchange rate policies, the annual staff report will cover from a regional perspective other economic policies relevant for Fund surveillance for which responsibility remains at the national level. There will be a summing up of the conclusion of the Board's annual discussion on CEMAC's common policies. It will be incorporated by reference into the summings-up for the Article IV consultations with individual CEMAC members that take place before the next annual Board discussion of CEMAC's common policies* ».

Ainsi donc, tout comme cela est le cas en ce qui concerne les États, la surveillance sur les unions monétaires consiste à évaluer dans quelle mesure les politiques mises en œuvre par les autorités régionales [*taux de change, politiques monétaire, budgétaire, et du secteur financier*] favorisent la stabilité interne et la stabilité externe c'est-à-dire la stabilité des paiements du membre et de l'union dans son ensemble. Dans ce contexte, le FMI suivra par exemple l'impact des politiques de la BCE sur l'économie nationale en même temps qu'il évaluera la mise en œuvre des opérations de politiques monétaires par les banques centrales nationales.

Toutefois, ce mécanisme de surveillance sur les politiques des organisations régionales ne met pas fin à celui mis en place par chaque État membre malgré son appartenance à l'organisation régionale concernée. Bien au contraire, du fait de cette appartenance à des regroupements régionaux, est recherchée une harmonisation entre les consultations avec les institutions régionales et celles avec les États membres. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre le passage des *Modalities for Surveillance over Euro-Area Policies in Context of Article IV Consultations with Member Countries* aux termes duquel « *these discussions (with the EU institutions) will be held separately from the discussions with individual euro-area countries, but are considered an integral part of the Article IV process for each member. The discussions with individual euro-area countries will be clustered, to the extent possible, around the discussions with the relevant EU institutions* ».
En somme, à côté de la surveillance exercée par le FMI sur les unions monétaires, subsiste donc une surveillance bilatérale des politiques des Etats dont la responsabilité demeure exclusive.

2. La responsabilité individuelle des États

En principe, les consultations du FMI avec les autorités régionales ne sont pas obligatoires dans la mesure où elles ne sont pas statutairement prévues. Par contre, le FMI a le mandat au titre de l'article IV des Statuts d'exercer un suivi des politiques de l'ensemble de ses États membres. Ainsi donc, la surveillance du FMI dans le cadre des unions monétaires ne s'adresse pas seulement aux différentes institutions régionales qui ne sont pas statutairement soumises à une quelconque obligation de surveillance, mais s'applique également à leurs États membres qui sont par ailleurs tous membres du FMI. Cette surveillance des membres d'une union monétaire inclut systématiquement une évaluation de l'évolution de leur propre balance des paiements et une évaluation de leur propre taux de change effectif réel[526]. Les

526 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, pp.29-30.

vulnérabilités individuelles d'un membre qui pourraient présenter des risques pour la stabilité de l'union monétaire ou pour la stabilité mondiale devraient également être signalées.

La principale implication de cette considération d'ordre statutaire est que la surveillance du FMI au sein des unions monétaires est fondée sur la *responsabilité individuelle des États* en dépit de son appartenance à celles-ci. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'esprit de la DSI qui reprend la décision de 2007 qui souligne explicitement que les membres d'unions monétaires restent soumis à toutes leurs obligations découlant de l'article IV section 1 et, par conséquent, chaque membre est responsable des politiques menées par les institutions de niveau de l'Union en son nom :

> « Members of currency unions remain subject to all of their obligations under Article IV Section1 and, accordingly, each member is accountable for those policies that are conducted by union-level institutions on its behalf[527] »

Cela revient principalement à dire que l'Union et même ses institutions n'ont en droit aucun compte à rendre à l'institution universelle qu'est le FMI. Celles-ci ne pourront par conséquent en aucun cas, voir leur responsabilité engagée combien même seraient en cause des politiques inspirées ou pire, imposées par elles. Cette responsabilisation découle de l'appartenance des États membres de l'Union, au FMI. En effet, la totalité des pays membres des unions monétaires possèdent le statut de membre du Fonds lorsqu'aucune de ces institutions ou fora régionaux ne sont membres du FMI. L'on note là une différence singulière avec le CSF qui à l'inverse, comprend en son sein un certain nombre d'institutions internationales y compris le FMI lui-même, la BCE et la Commission européenne. Partant, une union monétaire n'est assujettie à aucune obligation de se soumettre à une surveillance quelconque. Suivant cette même logique, ses instances représentatives ne peuvent en aucun cas se voir appliquées un quelconque devoir de coopération à son égard[528].

Par voie de conséquence, les pays eux-mêmes conservent de manière exclusive tous les droits et obligations résultant de leur qualité de membres au sein au FMI, bien que la réalité institutionnelle soit caractérisée par l'indépendance des institutions régionales vis-à-vis des États comme en témoigne l'article 1§6 des règlements européens n°1094/2010 et 1095/2010 du 24 novembre 2010 qui dispose que les autorités doivent agir « *de manière indépendante et objective dans le seul intérêt de l'Union* ». A ce titre, le dispositif de l'article IV des Statuts qui impose une soumission obligatoire à la surveillance du FMI comme condition d'accession au statut de membre de celui-ci s'applique aux États membres des unions monétaires dans l'exercice de sa surveillance de la stabilité régionale.

En conclusion, l'on peut donc constater que la portée de la surveillance des *membres* d'une union monétaire est la même que celle de la surveillance des autres États membres. De ce fait, la surveillance du FMI se caractérise plutôt par une indifférence du statut d'État membre

---

527 FMI, « Décision de surveillance intégrée » paragraphe 8.

528 Groupe de travail sur le FMI du Comité des relations internationales, « IMF surveillance in Europe », Occasional Paper Series (Banque centrale européenne, janvier 2015), p.9.

d'union monétaire dans la mesure où ce statut de membre d'une union monétaire ne change rien à leurs obligations individuelles au titre des Statuts ; y compris en ce qui concerne la surveillance et la fourniture de données au FMI[529]. Ainsi, bien qu'elles soient tenues séparément, les discussions avec les instances régionales vont toujours être considérées comme une part des consultations de l'article IV avec les membres concernés.

L'on peut noter une différence nette entre ce système de surveillance initié par le FMI et celui mis en place en matière commerciale par l'OMC. Il y a en effet été aménagé un cadre juridique tendant à assurer la compatibilité des accords régionaux avec le système multilatéral. Il appartient au Comité des accords commerciaux régionaux [CACR] qui est un organe de l'OMC d'examiner la compatibilité des accords régionaux avec les règles de l'OMC et d'analyser leurs implications systémiques pour le système commercial multilatéral et les relations entre ces accords[530]. Actuellement, les règles OMC qui gouvernent la participation de ses membres à des accords commerciaux régionaux sont contenues dans l'article XXIV du GATT en ce qui concerne le commerce des marchandises et l'article V du GATS en ce qui concerne le commerce des services.

Les Statuts du FMI ne contiennent pas de dispositif équivalent à ces deux dispositifs sur les accords commerciaux régionaux. A ce jour, les articles X et IV section 2(b) sont le seul dispositif qui s'intéresse aux activités des intégrations monétaires régionales. Mais les obligations énoncées par cette dernière disposition ne leur sont pas imposables car elles n'ont pas qualité de membres. Cela marque une fois de plus une différence entre le FMI dont l'article II des Statuts réserve la qualité de membre aux seuls États, et l'OMC dont l'article XII de l'accord reconnait en dehors des États, la possibilité pour un territoire douanier d'en devenir membre pourvu qu'il jouisse d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions relevant de la politique commerciale.

Toutefois, le succès des intégrations monétaires dans le maintien de la stabilité a poussé le FMI à reconnaitre leur importance d'autant plus qu'avec la globalisation de l'économie, l'intégration monétaire régionale est devenue une option de plus en plus populaire.

B. L'interaction entre les systèmes de surveillance respectifs

Bien que sa surveillance régionale soit fondée sur la responsabilité exclusive des États, le FMI est conscient des bénéfices que peuvent rapporter les politiques régionales. A ce titre, il encourage fortement les regroupements régionaux et plus encore la constitution d'unions monétaires en incitant les États à coordonner, harmoniser, voire intégrer leurs politiques économiques au niveau régional. Cela évoque sans doute la conscience que l'institution monétaire internationale qu'est le FMI a, de ce qu'un système de régulation mis en place à

529 Voir surveillance du Fonds sur les membres des unions monétaires et examen biennal de la mise en œuvre de la surveillance du Fonds et de la décision de 1977 de surveillance. Voir l'annexe I.

530 OMC, « WT/L/127 », 7 février 1996, disponible à l'adresse: https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/127.pdf, [consulté le 25 octobre 2017].

un échelon régional est encore beaucoup plus efficace qu'un système universel car il serait plus à même d'orienter les politiques nationales vers les objectifs définis sur la base d'aspirations communes. De ce fait, le FMI reconnaît la complémentarité du système de surveillance qu'il met en place avec celui établi par les autorités régionales, et favorise le principe d'une collaboration effective entre leurs systèmes de surveillance respectifs afin de tirer profit de leurs avantages comparatifs de manière à compenser leurs faiblesses (1.). Cela a pour conséquence la pleine participation des institutions régionales aux activités du FMI (2.).

1. La surveillance FMI-autorités régionales : deux cadres complémentaires

Les ordres juridiques régional et international sont certes « *indépendants* » car reposant sur la volonté des États créateurs ; mais ils coopèrent de manière très fréquente ; ceci se vérifie notamment en matière monétaire et financière. La surveillance bilatérale du FMI sur les unions monétaires interagit avec celle mise en œuvre par les autorités régionales. Dans le cas de la zone euro par exemple, la surveillance du FMI interagit tout naturellement avec celle de la Commission européenne sur les États membres de l'Union[531] car la Commission européenne a l'avantage de pouvoir adopter des décisions obligatoires, précises et fermes ; et de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (*CJUE*) à la différence du FMI dont les Statuts n'ont pas prévu de recours juridictionnel. Cependant, le FMI a développé l'expertise d'une analyse économique mondialement reconnue qui a par ailleurs l'avantage d'être impartiale et donc indépendante des États membres contrairement aux instances régionales dont les dirigeants sont désignés par les États membres qui, du reste, conservent une emprise indéniable dans le processus décisionnel de celles-ci. En effet, suite aux recommandations issues de la revue triennale de la surveillance du FMI en 2014, le Conseil d'administration a mis en place un dispositif visant à assurer l'impartialité de la surveillance exercée par l'institution. Ayant pour but de renforcer la crédibilité et l'efficacité du FMI, ce dispositif adopté en 2016 décrit dans un document dénommé « *Impartialité de la surveillance du FMI* » se structure en deux séries d'éléments que sont les principes définissant l'impartialité, et un mécanisme permettant de signaler et d'évaluer toute préoccupation concernant le manque éventuel d'impartialité de la surveillance.

Cette complémentarité des systèmes de surveillance respectifs du FMI et des unions monétaires a été reconnue par le groupe de travail du Comité des relations internationales du système européen des banques centrales (SEBC) qui a eu l'occasion d'affirmer que le FMI peut jouer un rôle utile en tant que conseiller confident externe et indépendant[532] grâce à son avantage comparatif étant donné l'ampleur de son expertise et son expérience. Il en ressort que le FMI a un rôle important à jouer en fournissant un point de vue externe supplémentaire

---

531 Emanuel Castellarin, « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales » (Thèse, Paris 1, 2014), p.425. Voir également, Wolfgang Bergthaler, « The Relationship Between International Monetary Fund Law and European Union Law: Influence, Impact, Effect, and Interaction », in *Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organisations*, éd. par Ramses A. Wessel et Steven Blockmans (The Hague, The Netherlands: T. M. C. Asser Press, 2013), p.191-193.

532 Groupe de travail sur le FMI du Comité des relations internationales, « IMF surveillance in Europe », p.11.

à la vision interne des institutions régionales. Le groupe de travail argue de ce que les processus en vigueur dans les unions monétaires sont inévitablement affectés par des intérêts divergents entre les gouvernements nationaux et les autorités régionales : être un tiers participant externe et indépendant dans le processus de surveillance devrait donner au FMI une plus grande liberté et plus d'objectivité facilitant ainsi une délibération collective de la part des Etats membres.

Les unions monétaires n'étant pas membres du FMI, les consultations avec leurs organes ne sont pas obligatoires : elles ne sont que facultatives. Toutefois, l'institutionnalisation de cette pratique a sans doute créé des attentes légitimes car les consultations avec les organes de l'Union se sont tenues de manière informelle depuis la création de l'Union économique et monétaire en 1992[533]. En effet, dans l'exercice de la surveillance du FMI, les États membres sont assujettis à l'obligation de la fourniture d'informations nécessaires à celle-ci[534]. Le fonctionnement des unions monétaires implique que les organes de l'Union[535] ont un rôle très actif dans la transmission des données au Secrétariat du FMI lors des consultations malgré l'absence d'une obligation conventionnelle. Cette transmission s'effectue en suivant les règles édictées dans la norme spéciale de diffusion des données[536].

2. Conséquences : la participation des institutions régionales aux activités du FMI

Conscient des bénéfices que peuvent rapporter les politiques régionales, le FMI encourage donc activement la collaboration entre les autorités régionales et lui-même. La reconnaissance de l'importance de cette collaboration dans la mise en œuvre du processus de surveillance n'est pas sans conséquence sur les relations institutionnelles entre le Fonds et les organisations régionales. Ainsi par exemple, en guise de cette proximité, le FMI bénéficie du statut d'observateur au sein d'institutions régionales comme le GIABA créé au sein de la CEDEAO[537] pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

---

533 Annamaria Viterbo et Francesco Costamagna, « Multiregionalism in the Context of the EU Sovereign Debt Crisis: Current Legal Challenges and the Way Forward », in *European Yearbook of International Economic Law 2014*, éd. par Christoph Herrmann, Markus Krajewski, et Jörg Philipp Terhechte, European Yearbook of International Economic Law 5 (Springer Berlin Heidelberg, 2013), pp.17-32 et p.23, https://doi.org/10.1007/978-3-642-40913-4_2; En ce qui concerne le traitement des autres unions, voir Département des politiques de développement et de l'évaluation et Département juridique, « Fund Surveillance Over Members of Currency Unions » (FMI, 21 décembre 2005), 13p, https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/122105.pdf.

534 Article III section 5 des Statuts du FMI.

535 Il s'agit notamment des Banques centrales communes que sont la BCE, la BEAC et la BECEAO ainsi que les autres institutions régulatrices en matière économique comme les Commissions par l'intermédiaire des services ou directions compétentes. Enfin, seront également sollicitées les autres organes s'occupant des statistiques comme Eurostat en ce qui concerne la zone euro.

536 FMI, « Fiche technique : Normes du FMI pour la diffusion des données », 15 mars 2016, disponible sur https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/dataf.htm. [Consulté le 20 mai 2016].

537 Voir Décision A/DEC.6/12/00 portant adoption des Statuts du groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de l'argent (GIABA). 16 décembre 2000.

Dans le sens inverse, les institutions régionales des autres unions monétaires comme par exemple la BEAC[538], la BCCO[539] et la BCEAO[540] bénéficient du statut d'*interlocuteur privilégié* auprès du FMI. Ce statut constitue en soi, une reconnaissance du rôle central que jouent ces institutions dans la régulation et donc la surveillance au niveau régional. Afin de permettre au FMI de tirer profit de ce rôle central, ce statut d'interlocuteur privilégié permet la communication d'informations et des rencontres fréquentes avec le FMI. Toutefois, ce statut n'équivaut pas à celui d'*observateur* de la BCE qui est la seule institution internationale à bénéficier d'un tel statut au sein du FMI.

La BCE a acquis le statut d'observateur au sein des réunions du FMI en vertu de la décision n°11875-(99/1) du Conseil d'administration du FMI du 21 décembre 1998. Dans la pratique institutionnelle des organisations internationales, l'octroi du statut d'observateur s'observe très fréquemment. Le statut d'observateur est un acte de reconnaissance diplomatique important car il permet aux organisations concernées de coordonner leurs politiques respectives et d'échanger les informations. Ainsi, il contribue à la transparence et à la cohérence dans les activités des organisations universelles et régionales[541].
C'est à ce titre qu'un représentant permanent de la BCE participera à toutes les réunions du Conseil d'administration qui se rapportent aux politiques de la zone euro. Sont ici visées les réunions concernant la surveillance du FMI au titre de l'article IV sur les politiques communes de la zone euro, celles concernant la surveillance du FMI au titre de l'article IV des pays membres de la zone euro, celles concernant le rôle de l'euro dans le système monétaire international, et celles relatives à la surveillance multilatérale dès lors qu'est en cause la zone euro. Outre le seul aspect de l'appartenance des États membres à la zone euro, ce statut d'observateur octroie également le droit à la BCE d'être systématiquement représenté aux discussions qui porteront sur des sujets d'intérêt commun ou encore lorsqu'un accord commun aura été acquis. Ainsi, une décision du 27 décembre 2002 du Conseil d'administration[542] du FMI avait consacré le principe d'une invitation systématique sauf opposition à des réunions relatives à la surveillance au titre de l'article IV sur les pays de l'Union européenne non membres de la zone euro, le Japon et les États-Unis.
Dans son statut d'observateur, la BCE ne représente donc pas chacun des États mais plutôt l'Eurosystème qui est l'organe de l'Union européenne chargé de gérer la zone euro. Cet organe est composé de la BCE elle-même ainsi que des banques centrales des États membres de l'UE qui ont adopté l'euro [zone euro].

Comme l'a relevé Laurence BOISSON DE CHAZOURNES[543], il convient toutefois d'indiquer que ces relations de surveillance ne sont pas à sens unique. Il arrive également

---

538 Décision n°14059-(08/15).

539 Décision n°14060-(08/15).

540 Décision n°14061-(08/15).

541 René Jean Dupuy, « Le droit des relations entre les organisations internationales », Académie de droit international Recueil des cours T. 100, 1960, 1960, p.557.

542 Voir la décision n°12925-(03/1), supra note 349.

543 Boisson de Chazournes, *Les Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles*, 347:p.209.

qu'une organisation régionale exerce un droit de regard sur l'organisation universelle. Cela est d'autant plus vrai que les instances régionales ont la possibilité de faire des déclarations sur les activités par le FMI. L'on peut considérer là qu'il s'agit d'une forme de suivi des activités du FMI bien que ce suivi ne soit limité qu'à la simple production de déclarations.

§ 2. LA SYSTÉMATISATION D'UN SUIVI CONJOINT DES PROGRAMMES EUROPÉENS D'ASSISTANCE FINANCIÈRE

Avec la survenance répétée des différentes crises souveraines qui ont touché plusieurs pays ces dernières décennies, les pays européens ont mis en place des mécanismes d'assistance tendant à assurer la stabilité financière au sein de la zone euro. Il s'agit principalement du Fonds européen de stabilité financière (FESF) créé en 2010 et du Mécanisme européen de stabilité financière (MESF) créé en 2011 qui ont été remplacés par le Mécanisme européen de stabilité (MES) créé en 2012. Loin de faire concurrence à la fonction d'assistance du FMI prévue par l'article V section 2(b) de ses Statuts, les mécanismes européens d'assistance ont pris l'habitude de se coordonner avec le FMI à travers la mise en place de programmes communs d'assistance financière. Lors de la crise financière de 2008 par exemple, le FMI avait conclu conjointement avec l'Union européenne par l'intermédiaire de la Commission européenne, des accords de financement en faveur de plusieurs pays européens notamment la Hongrie, la Lettonie, et la Roumanie. Il convient de préciser que la caractéristique de ces programmes conjoints était que les bénéficiaires de ces aides étaient tous des pays européens non membres de la zone euro. Toutefois, cette expérience a servi à l'élaboration par l'UE de lignes directrices[544] destinées à régir les futurs programmes conjoints entre l'UE et le FMI[545]. C'est ainsi que la participation du FMI a de nouveau été sollicitée dans le cadre de la mise en place de programmes conjoints en faveur de quatre pays membres de la zone euro à savoir : le Portugal, l'Irlande, la Grèce et Chypre. Ces programmes se sont caractérisés par l'imposition d'une conditionnalité stricte et la collaboration avec un troisième partenaire : la BCE. Ce trio formé par le FMI, la CE et la BCE fût alors dénommé *Troïka*[546].

Toutefois, il faut dire que cette Troïka [dénomination du trio formé par le FMI, la CE et la BCE] a depuis quelques années pris fin en raison notamment l'intervention d'un quatrième

---

544 EU Guidelines on EU-Fund coordination, Doc. ECFIN/G/C/ARES(2009)365646(REV), [non publié].

545 Sur ce point, voir, notamment, Régis Bismuth, « L'assistance financière du FMI aux États membres de la zone euro : De l'inconcevable au conventionnel (ou comment "conventionnaliser" l'inconcevable », *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs*, vol. 19, 2012, n° 4, p. 747-757. L'auteur indique qu'avant l'intervention du FMI en faveur des pays européens non membres de la zone euro, il existait une frilosité des autorités européennes qui percevaient dans une éventuelle intervention un aveu d'échec de la monnaie unique et donc une humiliation. L'intervention du FMI en faveur des États membres de l'UE non membres de la zone euro a permis de dédramatiser l'idée d'une intervention des instances de Bretton-Woods. Forts de ce succès, l'UE et le FMI ont ainsi profité de cette expérience pour formaliser le cadre juridique de telles opérations. C'est ainsi qu'a été élaboré un dispositif permettant de formaliser les rapports avec le Fonds dans de telles circonstances, pourtant considérés à l'époque comme étant inconcevables.

546 La Troïka fût établie à la suite de la déclaration du 25 mars 2010 par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro affirmant l'intention d'accorder des prêts à la Grèce.

partenaire : le MES. Le MES prévoit en effet une collaboration avec le FMI dans le cadre des futurs programmes d'assistance financière qui seront mis en place en faveur des États membres de la zone euro. C'est à ce titre que le Conseil d'administration du FMI a donné le 20 juillet 2017 son accord de principe à une aide conjointe avec le MES dans un avenir proche en faveur de la Grèce une fois que des conditions préétablies seront réunies. L'assistance financière étant conjointe, une coordination entre les autorités européennes et le FMI est indispensable (A.). La mise en œuvre de cette coordination laisse toutefois apparaître un déséquilibre certain au profit des instances européennes (B.).

A. Une coordination indispensable

La gestion conjointe de ces différents programmes d'assistance financière nécessite une coordination afin d'éviter que les conditions établies par le FMI et celles établies par l'Union ne soient incompatibles. En général, l'assistance financière du FMI tout comme celle des autorités régionales est échelonnée dans la mesure où les tranches qui composent les programmes d'assistance financière ne sont versées aux États membres qu'après vérification trimestrielle du respect des engagements [y compris par des missions d'évaluation sur place[547]]. L'on peut donc en déduire aisément une similarité dans la conditionnalité de l'aide accordée par les intervenants. Toutefois, les programmes étant décidés et mis en œuvre par deux organisations internationales de manière autonome, les conditions de l'aide financière en ce qui concerne le FMI et l'Union européenne ne sont pas identiques tant du point de vue substantiel que du point de vue formel[548]. Cette autonomie de chacune des institutions intervenantes implique une surveillance séparée et autonome.

Pour éviter toute incompatibilité, la coopération au stade de la mise en œuvre du programme conjoint se traduit par la poursuite d'une coopération au stade du déclenchement. Pour ce faire, chaque organisation prend connaissance des engagements pris par l'Etat bénéficiaire à l'égard de l'autre[549] ainsi que l'a démontré l'accord de coopération conclu en 2008 à l'occasion du programme d'assistance à la Hongrie.
Ensuite, la négociation du mémorandum d'accord est conclue par la Commission conjointement avec le FMI.

---

547 Par exemple pour la première mission d'évaluation en Grèce, voir, European Central Bank, « Statement by the EC, ECB and IMF on the first review mission to Greece », European Central Bank, 5 août 2010, disponible www.ecb.europa.eu. [Consulté le 23 mai 2016].

548 Le mémorandum d'accord à la base de la décision du FESF et du MES comprend des conditions beaucoup plus détaillées. En effet, l'article 136 TFUE prévoit que « [l]'octroi, au titre du mécanisme, de toute assistance financière nécessaire, sera subordonné à une stricte conditionnalité ». Par ailleurs, au sein de chaque organisation internationale la décision accordant le versement des prêts est un acte unilatéral, mais l'acte en détaillant les conditions a une nature juridique différente. Dans le cas du FMI, il s'agit selon le Fonds d'un acte unilatéral tandis-que dans le cadre du FESF et du MES, il s'agit d'un accord international, mis en œuvre par les décisions du Conseil d'administration.

549 Voir Castellarin, « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales », p.317 L'auteur souligne qu'il ne s'agit pas d'une simple connaissance de facto, mais d'une notification officielle, une copie des actes engageant l'Etat à l'égard de chaque organisation internationale étant envoyée aussi à l'autre.

Dans le cas de la Troïka qui était chargée d'assurer un suivi tous les trois mois de la mise en œuvre de la conditionnalité prévue dans le cadre des programmes conjoints, les fonctions d'analyse et d'élaboration des conditions concernant les réformes structurelles étaient accomplies séparément par le Secrétariat du FMI et la Commission européenne assistée par la Banque centrale européenne. Ainsi, l'une et l'autre institution préparaient des rapports séparés sur la situation de l'État membre et son aptitude à recevoir des tranches ultérieures, et calculaient séparément les besoins de financement. Les institutions européennes adressaient leur rapport à l'Eurogroupe tandis-que le rapport d'évaluation des experts du FMI était adressé à son Conseil d'administration. Il revenait alors à ces deux instances d'approuver ou non de manière autonome et discrétionnaire, le décaissement des tranches restantes.

En conséquence, les organes assumaient un contrôle réciproque de leurs activités respectives bien que le choix sur la gestion des programmes se faisait de manière collective. Au final, une seule conditionnalité commune était ainsi choisie pour le programme. Notons par ailleurs que tous les quatre pays qui faisaient l'objet d'une surveillance de la Troïka ont achevé leur programme. Ils font toutefois aujourd'hui l'objet d'une surveillance post-programme qui s'effectue suivant la même démarche aboutissant là encore à une publication indépendante de rapports [550].

Largement inspiré par le dispositif du FESF, le mécanisme de mise en œuvre du MES entré en vigueur le 8 octobre 2012 prévoit une systématisation de la coordination avec le FMI à toutes les étapes des futurs programmes. Le préambule du Traité établissant le MES prévoit en effet que : « *le MES coopérera très étroitement avec le Fonds monétaire international ("FMI") dans le cadre de l'octroi d'un soutien à la stabilité. Une participation active du FMI sera recherchée, sur le plan tant technique que financier. Il est attendu d'un État membre de la zone euro demandant l'assistance financière du MES qu'il adresse, lorsque cela est possible, une demande similaire au FMI*[551] ». Ainsi, au stade de la procédure d'octroi de l'aide financière, le FMI participera à l'évaluation préalable de la viabilité de la dette publique du pays bénéficiaire lorsque cela sera utile et possible[552]. Il participera également à la négociation avec le bénéficiaire du Protocole d'accord définissant la conditionnalité dont sera assortie la facilité qui sera accordée[553]. Enfin, le FMI devrait, autant que faire se peut, veiller à la mise en œuvre de ce programme conjointement avec la Commission et la BCE[554].

L'on note ici une véritable institutionnalisation de la coopération entre le FMI et les institutions européenne dans le cadre de l'assistance financière au sein de l'Union

---

550 Voir en ce sens par exemple, le *Post-Programme surveillance report* sur Chypre publié en décembre 2017 par la Commission européenne, disponible sur : ec.europa.eu, [consulté le 27 juillet 2018].

551 Considérant 8.

552 « Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité » (2012), art.13(1)(b).

553 Art. 13(3).

554 Art. 13(7).

européenne. Il n'est alors pas étonnant d'observer que les représentants du FMI puissent être ponctuellement invités aux réunions du Conseil des gouverneurs du MES[555].

En guise de cette proximité, le FMI a annoncé le 20 juillet 2017 sa décision de se joindre au MES afin de mettre en place un programme conjoint d'assistance à hauteur de 1,6 milliard d'euros en faveur de la Grèce[556]. Il ressort du récent rapport[557] du FMI sur la Grèce que le suivi de ce programme s'effectuera par le biais d'évaluations semestrielles du FMI. Toutefois, le personnel du FMI se joindra également aux missions d'évaluations trimestrielles du MES pour évaluer le respect de critères de performances fixés dans le cadre de l'arrangement du Fonds. L'on peut donc noter la mise en place d'évaluations conjointes du MES et du FMI. De manière générale, ces conditions dont la mise en œuvre sera évaluée consistent en la réduction des dépenses publiques et la réduction de la dette publique. Les critères de performance relatifs à la dépense publique renvoient à l'allégement des charges de l'Etat tandis-que ceux relatifs à la dépense publique concernent aussi bien la dette intérieure que la dette extérieure.

B. Une coordination déséquilibrée

Les programmes conjoints d'assistance financière ont permis une poursuite efficace des objectifs communs du FMI et de l'Union : notamment la stabilité financière. Toutefois, des divergences peuvent souvent être observées. Cela a été le cas dans le cadre de la surveillance de la Troïka : tant dans l'approche générale de la surveillance que pour certaines orientations politiques.

En ce qui concerne l'approche même de la surveillance, cette divergence ne s'est pas faite observée que sur des questions marginales. Des divergences s'étaient déjà manifestées sur la mise en œuvre des programmes grecs. Le FESF puis le MES ne pouvait fournir une assistance financière qu'en dernier ressort alors que le FMI voulait une solution plus ambitieuse[558]. De plus, les conditionnalités de la Commission européenne [et la Banque centrale européenne] et celles du FMI n'ont pas été les mêmes. Mais la conditionnalité élaborée par la Troïka reflète plutôt l'approche des organes de l'Union au détriment de celle du FMI.

Concernant certaines orientations politiques, l'on peut par exemple noter qu'une importante divergence d'orientation macroéconomique a été notamment observée lors de la mise en œuvre du prêt en faveur de la Lettonie [avant la création de la Troïka]. La

555 Art. 5.

556 Communiqué de presse n°17/294, disponible sur : www.IMF.org, [consulté le 26 juillet 2017]

557 IMF Country report n°17/229, p.23, disponible sur www.imf.org, [consulté le 27 juillet 2017].

558 A partir de 2009, le FMI a différencié ses programmes pour mieux s'adapter à la crise économique mondiale. Ainsi, il a établi plusieurs lignes de crédit à conditionnalité allégée, notamment la ligne de crédit modulable, fondée seulement sur une conditionnalité ex ante, la ligne de précaution et de liquidité, instrument de financement rapide, facilité de crédit rapide, voir FMI, « Fiche technique : La conditionnalité du FMI », 13 avril 2015 disponible sur www.imf.org. [Consulté le 23 mai 2016].

Commission européenne et le FMI étaient en désaccord sur l'opportunité ou non de dévaluer la monnaie nation [le lat][559]. Mais face à l'insistance de la Commission européenne et la Banque centrale européenne, le FMI a accepté de ne pas conseiller au gouvernement letton la dévaluation. La Commission européenne a donc maintenu sa politique en dépit de l'avis contraire du FMI. Relevons néanmoins que la raison a surtout été la part prépondérante de l'Union et de certains États membres dans le programme d'assistance.

De la même manière, la Banque centrale européenne et la Commission européenne se sont opposées avec succès à la proposition soutenue par le FMI pour les irlandais de ne pas rembourser la dette de certaines obligations. Il en est de même de la restructuration de la dette grecque qui avait été retardée par la Banque centrale européenne alors que le Secrétariat du FMI ne s'y était pas opposé. Aujourd'hui encore, la mise en œuvre du programme conjoint imminent dont bénéficiera la Grèce laisse présager une influence des autorités européennes. En effet, la décision du FMI ne constitue à l'heure actuelle qu'un accord de principe. Cela signifie qu'il n'entrera en vigueur que lorsque deux conditions seront réunies. La première est que le programme économique mis en place par la Grèce soit en bonne voie, et la deuxième condition est que les autorités européennes donnent au FMI la garantie que la dette du FMI est devenue viable. Une telle garantie implique à n'en point douter, une appréciation discrétionnaire selon des critères considérés certes comme objectifs mais fixés de manière discrétionnaire par les autorités européennes elles-mêmes.

***

En conclusion, force est de constater que cette forme de surveillance bilatérale indirecte a donc sur l'UEM un effet normatif assez limité. En effet, dans tous les exemples cités, la Commission européenne et la Banque centrale européenne ont poursuivi de manière cohérente les politiques qu'elles considèrent fondées sur les traités européens. C'est d'ailleurs également ce qu'a constaté le Bureau d'évaluation indépendant dans son rapport sur la gestion par le FMI de la crise grecque publié en 2016[560]. Cela traduit bien le fait qu'il s'agit d'une collaboration entre des organisations internationales juridiquement indépendantes les unes des autres mais complémentaires. Suivant cette logique, il ne serait pas surprenant de voir un jour le rôle du MES être renforcé au détriment du FMI. Telle a notamment été la plaidoirie récente de son Directeur général qui lors d'une allocution, a indiqué que « *jusqu'ici, le FMI a toujours contribué aux programmes de sauvetage européen, mais un consensus se dessine pour qu'il joue un rôle moindre lors de crises futures. Le MES pourrait assumer ce rôle, ainsi que d'autres tâches*[561] ». L'intervention du FMI étant statutairement consacrée, cela impliquerait toutefois une réforme du traité MES qui n'est pas encore à l'ordre du jour.

---

559 Mario Lamberte et Peter J. Morgan, « Regional and Global Monetary Cooperation », *Open Access Repository*, 15 février 2012, p.13, disponible sur sur https://openaccess.adb.org. [Consulté le 23 mai 2015].

560 Disponible sur www.ieo-imf.org.

561 Kaus Regling, Ambition and Realism, allocution au Collège de Bruges, 14 novembre 2017, disponible en anglais à l'adresse suivante : https://www.esm.europa.eu/speeches-and-presentations/klaus-regling-college-europe, [consulté le 18 janvier 2018]

Conclusion du Chapitre II

Il ressort de la pratique présentée ci-dessus que la coordination animée par le FMI se présente comme un réseau[562] associant plusieurs institutions non hiérarchisées dont les rapports se basent sur leurs avantages comparatifs d'une part, et une solidarité caractérisée par l'ambition d'un objectif commun d'autre part. La logique des avantages comparatifs est celle préconisée dans les rapports entretenus avec la Banque mondiale. Ainsi, sur la base de leurs compétences statutaires, les deux institutions de Bretton-Woods se sont réparties les responsabilités afin d'éviter tout risque de chevauchement. La solidarité constitue le fil conducteur de la coopération entre le FMI et les institutions régionales dans la mesure où n'est préconisée ici aucune répartition particulière des compétences. Toutefois, la poursuite de l'ambition commune de stabilité a rendu nécessaire une coordination entre les systèmes de surveillance propres à chacune de ces instances. Il en ressort donc que dans la coordination entre les acteurs de la surveillance, le FMI ne possède aucun pouvoir hiérarchique vis-à-vis des autres institutions qui conservent leur autonomie. Cette autonomie est mise en exergue notamment par l'exigence du consentement de la Banque mondiale en ce qui concerne l'établissement d'une plateforme commune d'échange d'informations. L'on retrouve également l'élément de l'autonomie dans les relations avec les autorités européennes car l'intervention du FMI dans le cadre de programmes conjoints n'est possible que parce que l'institution de Bretton-Woods a été sollicitée par les institutions européennes conscientes de son expertise avérée en matière de surveillance économique. Le FMI dont la collaboration avec les autres institutions est fondée sur l'article X de ses Statuts, n'apparaît donc pas comme un chef de file mais plutôt comme un catalyseur, ou encore une institution-pivot dans la coordination de la surveillance monétaire et financière internationale. Cette coordination favorise certes la réalisation de l'objectif commun de stabilité, mais elle n'implique pas ipso-facto une harmonisation des politiques respectives des institutions intervenantes qui demeurent indépendantes et fidèles à la politique déterminée par chacune d'elles ; aucune institution n'acceptant la supervision de l'autre.

562 Sur la notion de réseau, voir, Vincent Tomkiewicz, « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013).

CONCLUSION DU TITRE II

En conclusion, l'on peut affirmer que la coordination entre les institutions de surveillance monétaire et financière internationale est animée par deux institutions et s'effectue selon une répartition des responsabilités établie de commun accord et fondée sur les compétences respectives des institutions participantes. Dans le cadre de la coordination animée par le CSF, cette répartition des responsabilités est fondée sur les *compétences statutaires* de chacune des institutions impliquées. La nuance est que la répartition des responsabilités dans le cadre de la coordination animée par le FMI n'est pas nécessairement basée sur les compétences explicitement prévues par les statuts mais plutôt sur les domaines d'*expertise* de chacune des institutions impliquées dans le processus. L'on peut noter là un rapprochement évident avec la nature même de la surveillance du FMI qui a évolué au fil du temps pour être élargie au-delà de son mandat statutaire originel. Conformément à la nature évolutive de cette surveillance, la coordination animée par le FMI s'effectue suivant une répartition des responsabilités fondée sur l'expertise acquise par les institutions participantes à travers le temps. De cette manière, le FMI s'est vu reconnaître par les principales autres institutions participant à la surveillance, la responsabilité principale en ce qui concerne la surveillance des politiques macroéconomiques des États et même dans certains cas, la responsabilité de la surveillance du système financier mondial. Or, le secteur financier ne faisant pas partie de ses attributions statutaires expresses, nous sommes en droit de nous poser la question de savoir si la répartition des responsabilités qui intervient dans le cadre de la coordination animée par le FMI est conforme à ses Statuts. En effet, la notion des « domaines réservés » qui se présente comme une déclinaison du principe des compétences d'attribution implique que toute organisation internationale ne possède que les compétences qui lui ont été attribuées par ses membres, et n'a par conséquent aucun compte à leur demander en dehors de ces matières. Dans ce sens, la CIJ a affirmé que « *sauf dans la mesure où ils ont confié à l'Organisation la mission d'atteindre ces buts communs, les États membres conservent leur liberté d'action*[563] ».

Pour identifier l'étendue des compétences et pouvoirs dont l'exercice a été transféré à l'organisation internationale par les États membres, il est donc logique de se référer en premier lieu à l'acte constitutif de l'organisation en cause qui constitue l'expression de leur consentement. C'est dans cette perspective qu'il faut comprendre l'affirmation de la CIJ selon laquelle, « *à l'effet de circonscrire le domaine d'activité ou le champ de compétence d'une organisation internationale, il convient de se reporter aux règles pertinentes de l'organisation et, en premier lieu, à son acte constitutif*[564] ».

Toutefois, il ressort du passage de l'avis consultatif susmentionné de la CIJ que le principe de spécialité traduit en réalité « *l'assujettissement et la correspondance des moyens aux buts*[565] » fixés

---

563 CIJ, avis consultatif du 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations unies, CIJ Rec. 1962 (1962), p.168.

564 CIJ, avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéïté de l'utilisation des armes nucléaires, Rec. 1996, p. 74, § 19.

565 Charles M. Chaumont, « La signification du principe de spécialité des organisations internationales », in *Mélanges offerts à Henri Rolin,... : problèmes de droit des gens* (Paris: A. Pedone, 1964), p.58 et s.

par les textes constitutifs. Ainsi, les pouvoirs de l'organisation en cause peuvent être étendus au-delà de ce qui est expressément prévu par les textes constitutifs pour autant que cette extension des pouvoirs permette à l'organisation internationale d'assurer pleinement l'exercice de ses compétences dans la limite des objectifs fixés par ses fondateurs. La jurisprudence internationale met ainsi l'accent sur ce critère de nécessité en indiquant que « *selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à des fonctions de celles-ci*[566] ».

Pour répondre à la question que nous venons de poser, l'on peut donc recourir aux différentes interprétations faites par le FMI dont il ressort que c'est donc dans le cadre de l'évolution de ses missions statutaires qu'elle a dû intégrer l'amélioration à l'amélioration de l'encadrement du secteur financier dans ses programmes. Le FMI qui a [entre autres] pour objectifs la promotion de la coopération monétaire internationale et la stabilité des taux de change[567], est chargé de veiller au bon fonctionnement du système monétaire international[568]. Or, les différentes crises économiques survenues au cours de l'histoire ont démontré l'interdépendance avec la sphère financière et la sphère monétaire. C'est sur cette base téléologique qu'il convient d'inscrire la démarche des différentes institutions en cause qui ont étendu leur compétence à une matière financière pourtant absente du dispositif de leurs statuts respectifs[569] et noter qu'une telle attribution ne souffre à ce jour d'aucune contestation non seulement de la part des autres institutions financières internationales mais également de ses États membres. Pour éviter tout procès de légitimité, il conviendrait toutefois d'envisager un aménagement du dispositif des Statuts du FMI de façon à intégrer expressément ce domaine d'expertise dans les attributions statutaires du FMI car cette compétence certes fondée sur les Statuts, demeure implicite.

---

566 CIJ, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations unies, Rec. 1949 p.182.

567 Statuts du FMI, art. I(i),(iii).

568 Statuts du FMI, art. IV section 3(a).

569 Cette observation vaut également pour la Banque mondiale dont les statuts (art.1) fixent les objectifs du développement durable et de l'investissement privé afin de permettre la réduction de la pauvreté dans le monde.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

Les développements de cette première partie nous ont permis de démontrer que la surveillance monétaire et financière internationale est assurée par une architecture fragmentée composée d'une mosaïque d'institutions internationales indépendantes les unes des autres et dont le champ d'application concurrentiel est susceptible de chevauchement. Toutefois, afin d'en garantir la cohérence, cette surveillance s'inscrit dans un cadre juridique qui se caractérise par la mise en place d'une coordination interinstitutionnelle de plus en plus organisée.

Au-delà de la coordination de leurs systèmes de surveillance respectifs, la coopération initiée entre les institutions financières internationales a favorisé la reconnaissance mutuelle des normes adoptées par chacune d'elles. En effet, la reconnaissance mutuelle de l'expertise respective de ces institutions a conduit chacune de ces dernières à reconnaître la pertinence des normes adoptées par les autres. L'on assiste ainsi depuis quelques années à l'usage par les unes des standards développés par les autres comme normes de référence pour évaluer et encadrer les politiques nationales. C'est ainsi qu'à l'instar du CSF qui a intégré plusieurs standards au sein de son Compendium of standards, les institutions de Bretton-Woods ont également intégré certains standards financiers au sein de leur propre doctrine. La Banque mondiale et le FMI ont ainsi utilisé les standards financiers comme règles de référence afin de contrôler le respect par les États de leurs obligations au titre de leur statut d'États membres.

En conclusion, l'on peut affirmer que cette coopération interinstitutionnelle permet non seulement une reconnaissance internationale des standards financiers internationaux mais également leur large intégration dans l'ordre juridique national. L'on est ainsi fondé à soutenir que l'autonomie des institutions ne constitue pas un obstacle irréversible à la surveillance d'une mise en œuvre cohérente des normes internationales pour autant qu'un système de coordination interinstitutionnelle efficace soit mis en place.

Sous cet angle, force est de conclure que le CSF a tous les attributs d'une organisation internationale chargée de surveiller la stabilité financière internationale sans toutefois avoir l'indépendance politique nécessaire et la capacité d'imposer une discipline à ses membres. Or, seul le FMI dispose de moyens contraignants pour imposer une mise en œuvre obligatoire des normes internationales aux États membres. De plus, le nombre important de ses membres lui confère un caractère universel. Le choix du FMI comme instance de surveillance financière internationale requiert cependant une réforme de ses Statuts quant à son champ de compétence.

Les limites de chacune de ces deux institutions coordonnatrices est compensée par leur étroite collaboration. En effet, le FMI est devenu l'une des institutions membres à part entière du CSF depuis le 15 mars 2013. La coopération entre les deux institutions qui s'opère

dans le cadre de la conduite conjointe de *l'exercice d'alerte précoce*[570] est exposée dans une lettre conjointe du Directeur général du FMI et du Président du CSF qui continue à régir la relation entre les deux institutions. Celle-ci répartit leurs tâches respectives en confiant au FMI la responsabilité d'analyser les risques *macro-financiers* et *souverains* tandis que le CSF est chargé des questions d'*élaboration de normes et de politiques financières internationales* ainsi que *la coordination des organismes de normalisation*[571]. Toutefois, bien que l'effectivité d'une coopération étroite soit à encourager, chaque institution est liée par ses propres Statuts. Se pose donc le problème des objectifs à suivre dans le cadre de cette collaboration. Ceci est d'autant plus vrai que conformément aux articles 6(4) et 23 de sa Charte, le CSF ne peut imposer ses politiques au FMI, qui du reste, comprend un nombre important d'États membres qui ne sont pas membres du CSF.

570 Article 2 (1) (h) Charte CSF.

571 FMI, « IMF Membership in the Financial Stability Board » (FMI, 2010), p.9, [https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/081010.pdf.]

DEUXIÈME PARTIE.

L'EXERCICE OPÉRATIONNEL DE LA SURVEILLANCE

Il ressort de la présentation de l'architecture institutionnelle que la surveillance se présente comme un suivi de l'application d'un cadre normatif adopté pour réguler le SMFI. Seulement, le constat qui a été fait est que ces normes sont à la fois imprécises pour les unes et non contraignantes pour les autres. Or, le droit international coutumier consacre la souveraineté des États[572] ; ce qui implique la recherche de leur consentement[573]. Cette étude nous emmènera donc à nous détacher de la question des rapports interinstitutionnels pour étudier les relations entre les institutions compétentes et les États soumis à la surveillance.

De ce point de vue, la question qui se pose est donc de savoir dans quelle mesure la surveillance parvient-elle à influencer les politiques des États ? Cette problématique implique de s'intéresser à deux aspects importants de l'exercice opérationnel de la surveillance. Le premier a trait à l'identification des procédés par lesquels les différents acteurs assurent la surveillance monétaire et financière internationale. Le second aspect a trait à l'étude de ses effets sur la pratique des États c'est-à-dire son efficacité quant aux objectifs poursuivis.
La fragmentation révélée de l'architecture institutionnelle implique l'existence d'une multitude de procédures hétérogènes. Ce postulat nous imposera donc à la lumière des divers documents de réflexion interinstitutionnels et des rapports d'activités des différentes organisations compétentes, de mettre l'accent sur les plus illustratives afin d'en déceler les points communs et les divergences. Pour ce faire, nous étudierons l'exercice opérationnel de la surveillance à travers une identification des différentes modalités de sa mise en œuvre (Titre I), et une analyse de sa force contraignante à l'égard des États en second lieu (Titre II).

---

572 CPJI, arrêt du 22 juillet 1929, série A, n°20/21, p. 44. Ce principe fut appliqué plus tard par la US Foreign Claims Settlement Commission dans l'affaire « Zuk » (5 décembre 1958, International law reports, vol. 26, 1958, p. 284) qui considéra que « it is universally recognized that all matters pertaining to currncy are inherently within the jurisdiction of the State. The Permanent Court of International Justice has that "it is indeed a generally accepted principle that a State is entitled to regulated its own currency ». Au niveau européen, l'on peut également citer les arrêts « Carl Schlüter c. Haupzollant Lörrach » et « Rewe Zentral AG c. Hauptzollant Khel » rendus la mise en place de la monnaie unique, dans lesquels la CJCE avait jugé que les traités « ne peuvent être interprétés comme comportant, par eux-mêmes, une interdiction aux Etats membres de modifier la parité des cours de change de leur monnaie autrement que par l'intermédiaire d'une nouvelle parité fixe, susceptible d'être invoquée par les justiciables devant la juridiction nationale » (Rec. de la jurisprudence de la CJCE, arrêts du 24 oct. 1973, aff. 9-73 et 10-73). Lire également, Dominique Carreau, « Le système monétaire international privé (UEM et Euromarchés) », *Recueil des cours - Académie de la Haye* 274 (1998): pp.309-391; Dominique Carreau, *Le système monétaire international privé (UEM et Euromarchés)* (Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique, 2008). L'auteur considère en effet que « la souveraineté monétaire de l'Etat constitue l'un des principes les mieux assis du droit international coutumier ».

573 L'on peut à cet effet cerner l'une principales différences entre le Traité instituant la Communauté économique européenne (1957) et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2007). Alors que le second peut s'analyser comme la formalisation du consentement des États à déléguer leurs compétences monétaires au niveau européen, l'article 107 du premier traité obligeait simplement les États membres à traiter leur politique de change « comme un problème d'intérêt commun ». Cette compétence n'avait donc pas été transférée au niveau européen à telle enseigne que lorsqu'une modification de son taux de change par un État membre allait à l'encontre des objectifs de balance des paiements et maintien de la confiance dans sa monnaie, la Commission pouvait simplement autoriser d'autres États membres à prendre les mesures nécessaires de durée limitée. Cela étant, s'il reste établi que l'exigence du consensualisme bénéficie d'une consécration coutumière, nous verrons également dans les développements qui suivront que ce postulat mérite d'être relativisé en ce qui concerne la mise en œuvre des standards financiers internationaux qui appelle à observer un contournement du consentement étatique par le recours à certains procédés.

TITRE I.

LES MODALITÉS DE LA SURVEILLANCE

Ainsi que l'indique l'Association Henri Capitant dans son dictionnaire[574], une modalité s'entend des « *moyens destinés à concrétiser […]* ». En ce sens, l'on peut parler de modalités d'application ou même de variantes de la surveillance[575]. Sous cet angle, étudier les modalités de la surveillance consiste à analyser les différents moyens par lesquels s'exerce cette surveillance. Pour ce faire, il est important d'indiquer que la surveillance s'opère à travers une pléiade de procédés de suivi et de contrôle permettant d'évaluer les politiques nationales. Ici le mot-clé est donc l'« évaluation » qui a pu être définie comme « *une estimation globale et qualitative des progrès réalisés*[576] » ou encore « *l'appréciation des choix et des résultats d'une loi dans la perspective d'un nouvel examen de celle-ci*[577] ». Or toute évaluation varie selon sa nature. Quelles sont donc les modalités d'exercice de cette évaluation ?

Deux critères nous permettront de catégoriser les différentes modalités par lesquelles les acteurs de la surveillance évaluent les politiques monétaires et financières nationales. Le premier critère est celui de l'objet de la surveillance c'est-à-dire ce sur quoi celle-ci porte. Ce critère est en réalité fonctionnel car il tient à la finalité des évaluations effectuées. Le second critère retenu est celui de l'intensité de la surveillance. Ici, sera plutôt pris en considération le jeu de pouvoir ou la nature relationnelle qui existe entre les acteurs de la surveillance et les États concernés. Ainsi, nous consacrerons cette étude dans un premier temps aux modalités tenant à l'objet de la surveillance (Chapitre I.), et analyserons ensuite les différentes modalités tenant à l'intensité de la surveillance (Chapitre II.).

---

574 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.665.

575 Cette définition correspond à l'approche retenue par Jean Salmon et Gilbert Guillaume, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones (Bruxelles: Bruylant, 2001), p.261-264. Dans le cadre de la présentation des modalités du contrôle (que nous considérons comme une composante de la surveillance internationale), le dictionnaire en dresse la typologie pour en présenter les différentes variantes: contrôle juridictionnel et contrôle administratif.

576 Maurice Flory, « Sanction de l'évaluation et rigidité du système de coopération », in *L'évaluation de la coopération Nord-Sud [Texte imprimé]: l'exemple de la coopération entre pays francophones*, par Jean Touscoz, Stéphane Hessel, et Centre d'études et de recherches sur la coopération internationale. Nice (Paris Québec: Economica Presses de l'Université du Québec, 1976), p.13.

577 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.425.

CHAPITRE I.

LES MODALITÉS TENANT À L'OBJET DE LA SURVEILLANCE

Étant entendu comme ce sur quoi elle porte, l'objet de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est double. Il s'agit de veiller en premier lieu à la régularité des politiques nationales et en second lieu à leur efficacité. Suivant ce double objet, la surveillance comportera deux modalités. En effet, la volonté d'orienter l'action des États vers l'objectif commun de la stabilité monétaire et financière érigée au rang de bien public mondial a conduit les institutions compétentes à adopter et reconnaître plusieurs normes de référence. Dans la perspective d'en promouvoir et favoriser la mise en œuvre nationale, ces instances internationales ont mis en place des mécanismes d'évaluation visant à vérifier la conformité du système de régulation nationale aux prescriptions spécifiques de chaque norme : cette première modalité prendra dans notre étude la dénomination de l'*évaluation de la légalité* (Section I.).

Seulement, ces différentes normes se caractérisent par leur imprécision et une prédominance de la soft law. Or, comme le souligne Jean CHARPENTIER, le pouvoir d'appréciation dépend aussi du *degré de précision de l'obligation* car moins le pouvoir de l'État est restreint par l'obligation, plus il est restreint par le contrôle[578]. Cette extension du pouvoir d'appréciation de l'autorité de contrôle se vérifie nettement en matière monétaire et financière car il faut avoir à l'esprit que ces normes dont la mise en œuvre nationale est évaluée comprend des obligations définies en fonction de l'intérêt général et des obligations définies en fonction des buts poursuivis par les institutions financières internationales qui peuvent se résumer dans la poursuite de la stabilité du système monétaire et financier international. C'est dire que la surveillance exercée a en réalité pour objectif « de préserver la stabilité mondiale et le fonctionnement efficace du système monétaire et financier international[579] ». Par conséquent, en plus du contrôle de la légalité, la nature juridique des règles posées et la volonté de permettre aux États d'atteindre l'objectif poursuivi de la stabilité internationale, conduisent les autorités de surveillance à une seconde modalité d'exercice de la surveillance qu'est l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales (Section II.)

578 Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », pp.170-175.

579 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.5.

SECTION I.
L'ÉVALUATION DE LA LÉGALITÉ DES POLITIQUES NATIONALES

Une référence au droit interne nous permet de définir le contrôle de légalité comme une procédure par laquelle l'autorité compétente s'assure de la conformité d'un acte pris par le sujet examiné à une norme qui lui est supérieure[580]. A la lumière de cette définition, deux éléments doivent être réunis. Le premier tient à l'existence d'une norme de référence qui fonde l'exercice du contrôle et le second élément tient à l'existence des actes dont la légalité est vérifiée. Nous étudierons comment la surveillance monétaire et financière internationale intègre parfaitement ces deux éléments en identifiant dans un premier temps la légalité de référence à l'aune de laquelle cette conformité est évaluée (§ 1.). En second lieu, nous étudierons l'étendue de ce contrôle en en déterminant le champ d'application (§ 2.).

§ 1. L'EXISTENCE D'UNE LÉGALITÉ DE RÉFÉRENCE

Aux termes de l'article 12 du projet d'articles de la CDI, « *il y'a violation d'une obligation internationale par un État lorsqu'un fait dudit État n'est pas conforme à ce qui est requis de lui en vertu de cette obligation ; qu'elle que soit l'origine et la nature de celle-ci* ». Cela revient à dire que le contrôle de légalité repose sur la confrontation d'un acte juridique à une règle de droit posée par les institutions compétentes. Il en est le cas en matière monétaire et financière car l'on se souviendra qu'afin de promouvoir l'objectif de la stabilité, les différents acteurs ont adopté et reconnu des normes de référence sur le fondement desquelles est apprécié le comportement de l'État et même des organismes privés dans le cas particulier du système de surveillance régionale. L'objet de la présente section n'est pas de dresser une liste exhaustive des normes monétaires et financières mais plutôt d'en établir la typologie suivant leur valeur juridique. Ce cadre normatif s'énonce en effet non seulement sous la forme d'obligations contraignantes (A.), mais également sous la forme d'obligations souples et molles (B.) découlant du pouvoir règlementaire et même opérationnel [dans certains cas] des institutions compétentes.

A. Les engagements contraignants

La contrainte s'entend de ce que l'application des normes en cause s'impose aux États membres. Il ressort du cadre normatif monétaire et financier international, que deux blocs de normes peuvent être considérés comme contraignants. Le premier corpus est constitué par les règles issues des actes constitutifs de certains acteurs et constitue le fondement juridique de la formulation d'une seconde catégorie d'engagements obligatoires que sont les actes dits dérivés de ce droit originaire. Ces deux catégories de sources fondent la surveillance non seulement à l'échelle universelle (1.) mais aussi et surtout au niveau régional (2.).

---

580 Constitution du 4 octobre 1958, art. 72 concernant le contrôle administratif et du respect des lois effectué par le Préfet dans les collectivités locales.

1. Les engagements contraignants à l'échelle universelle

A l'échelle universelle, l'une des particularités du cadre normatif monétaire et financier est la rareté des normes contraignantes. L'on y retrouve parmi les différentes sources constitutives qui s'imposent aux États, le code de bonne conduite monétaire issu des Statuts du FMI. Ainsi que nous l'avons déjà soulevé, les Statuts du FMI énoncent un corpus de règles dénommé code de bonne conduite monétaire qui s'imposent aux États[581]. Bien que s'imposant aux États membres, ce code de bonne conduite monétaire se caractérise toutefois par son imprécision. Il comprend en effet un ensemble d'obligations flexibles énoncées sous la forme d'objectifs visant à assurer la stabilité du système monétaire international. Cette stabilité du système tout entier vers laquelle les politiques monétaires et financières des États doivent tendre n'est en réalité qu'un objectif[582], qui laisse aux pays membres une très grande latitude pour le respect de leurs engagements. La situation particulière de chacun doit être « dûment prise en considération[583]. ». Ce mélange étonnant de contrainte et de liberté se retrouve bien dans la formulation de certaines dispositions de l'article IV. Il en ressort notamment que chaque pays « *s'efforcera d'orienter sa politique économique », il ne doit pas l'orienter mais seulement s'efforcer à le faire* ; que chaque pays « *cherchera à promouvoir la stabilité (…)* » ; et enfin, il « *évitera de manipuler les taux de change* … », encore une fois, il ne lui est pas interdit de manipuler les taux de change, il devra seulement éviter de le faire. On ne peut pas dire que de tels engagements soient particulièrement fermes.

Au-delà de ces obligations d'ordre général, les pays membres sont tenus d'adopter des dispositions particulières de change, mais ils jouissent ici encore d'une grande liberté. L'article IV indique quelques formules en acceptant toutes les autres. Un pays peut ainsi choisir de définir et de stabiliser sa monnaie par rapport au DTS[584], à une ou à plusieurs monnaies, ou encore de la laisser flotter plus ou moins librement. Par voie de conséquence, les États ont une liberté de moyens et de choix entre différents régimes de changes pourvu que l'option préconisée soit compatible avec l'objectif de stabilité poursuivi. La seule limitation précise et ferme est l'interdiction formelle de toute référence à l'or. Les choix effectués par chacun des pays membres du Fonds sont d'une extrême diversité. Certains ont

---

581 Art. XXXI section 1 et 2(a)(b).

582 Les États, actuellement, pour définir la valeur externe de leurs monnaies, ont deux grandes options :

L'option du rattachement qui se divise en deux sous options : Se rattache à une devise (Exemple, le dollar : 1 unité = x dollars) ; ou se rattache à un panier de monnaie (définit la valeur de mon unité monétaire par rapport à plusieurs devises) exemple : une unité = x dollars + y yen, x et y étant des coefficients ou ;

L'option de non rattachement : on laisse flotter sa monnaie nationale ; il n'y a pas de définition officielle de la monnaie nationale et le cours de cette monnaie dépend de l'offre et la demande sur le marché. Ça concerne le dollar, l'euro, la livre sterling et beaucoup de monnaie de plus petits pays.

583 L'expression est répétée deux fois à la section 1 et la section 4 de l'article.

584 Le DTS est un actif de réserve international créé en 1969 par le FMI pour remplacer l'or dans les grandes transactions internationales afin de compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Depuis le 1er octobre 2016, sa valeur est basée sur un panier de cinq grandes devises que sont le dollar, l'euro, la livre sterling, le yen japonais, et le yuan chinois (renminbi). Bien qu'il ne s'agisse pas d'une devise à proprement parler, certains pays comme le Liban rattachent leur monnaie au DTS.

adopté un régime de flottement pur ou dirigé en fonction d'indicateurs ou d'une façon discrétionnaire. D'autres ont rattaché leur monnaie à une autre, ou à plusieurs réunies dans un panier, mais d'une façon unilatérale qui leur laisse une certaine liberté. D'autres enfin se sont donné des règles dans le cadre d'accords qu'ils se sont engagés à respecter : ce sont les expériences régionales [unions monétaires] auxquelles nous avons consacré une section[585]. L'on peut donc affirmer que ces obligations générales de discipline monétaire assumées par les États affiliés au système du FMI constituent une sorte de « code de bonne conduite monétaire » qui laisse aux États une très grande part de liberté. Au regard d'une telle liberté accordée aux États, force est de constater que le Système monétaire international actuel pourrait être qualifié de non-système[586] tant les règles sont imprécises.

En ce qui concerne le droit dérivé obligatoire servant de légalité de référence à la surveillance des politiques nationales, l'on retrouve d'une part, les différentes conventions mises en place et les décisions adoptées par les différentes institutions de Bretton-Woods dans le cadre de l'exercice de leurs activités opérationnelles ainsi que les différentes décisions de l'OCDE d'autre part. Concernant les décisions de l'OCDE, il s'agit des différents codes de libération adoptés par le Conseil de l'OCDE. En effet, le dispositif de ces différents codes a force obligatoire à l'égard de tous les États membres et non membres de l'OCDE qui y ont adhéré[587]. S'agissant des décisions des institutions de Bretton-Woods, il s'agit notamment de celles par lesquelles ces dernières fixent les principes directeurs et adoptent les interprétations visant à éclairer les normes issues de leurs Statuts. L'on peut citer à ce titre, les décisions de 1977, 2007 et de 2012 [DSI] par lesquelles le FMI a interprété sa mission de surveillance des politiques de changes au titre de l'article IV. Rappelons que ces interprétations officielles sont erga omnes c'est-à-dire qu'elles sont opposables à la fois aux États membres et aux tiers [États non-membres, autres organisations internationales ou juridictions nationales et internationales]. Outre ces décisions unilatérales, des conventions de Bretton-Woods mises en place dans le cadre de leurs activités opérationnelles sont également pourvues d'une valeur contraignante. Il s'agit essentiellement des obligations imposées par les *accords de prêt* de la Banque mondiale et les *arrangements monétaires [accords de confirmation]* du FMI. En effet, les statuts des deux institutions de Bretton-Woods leur exigent de rendre leurs ressources disponibles sur une « base conditionnelle » c'est-à-dire de s'appuyer sur une évaluation de

---

585 Sur la question des pratiques de changes actuelles, voir, Dominique Plihon, *Les taux de change* (Paris, France: la Découverte, 2017), p.85; Yaya S Camara, « Régimes de changes et performances économiques économiques en Afrique sub-saharienne » (Thèse, Université de Nice Sophia Antipolis, 2014), p.23-29; et, Martin Anota, « La géographie des régimes de change en ce début de vingt-et-unième siècle », *D'un champ l'autre* (blog), février 2017, www.blog-illusio.com.

586 Agnès Bénassy-Quéré et al., *Réformer le système monétaire international* (Paris: La Documentation française, 2011), p.7. On comprend qu'un ancien conseiller du FMI ait pu traduire (après lecture de l'amandement) « Vous pouvez faire tout ce que vous voulez à condition de faire parvenir au quartier général du Fonds un petit pour l'en aviser ».

587 OCDE, « codes de libération des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes, guide de référence », 2007, p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 31 janvier 2018].

l'utilisation de ses ressources d'une manière conforme aux objectifs statutaires[588]. Dans cette perspective, le second amendement de 1978 donne au Conseil d'administration du FMI une habilitation générale pour créer des politiques spécifiques reliées aux buts de l'Organisation et donc une autonomie dans l'utilisation des ressources[589]. C'est dans ce cadre que s'inscrit la « conditionnalité » structurée par un certain nombre d'engagements obligatoires dont la mise en œuvre fera l'objet d'une surveillance accentuée. Il en va de même pour les accords de prêt de la Banque mondiale dont les Statuts[590] prévoient une procédure générale de surveillance des prêts accordés. Ainsi, l'on peut dire que l'*accord de prêt* fonde la surveillance renforcée de la Banque mondiale tandis que celle du FMI est fondée par les clauses de l'*accord de confirmation*.

2. Les engagements contraignants au niveau régional

Au niveau régional, les actes institutifs des unions monétaires et les actes assimilés constituent les sources primaires de la surveillance monétaire et financière des différentes instances régionales en ce sens qu'elles énoncent les objectifs poursuivis par la Communauté et constituent de ce fait la base juridique de leur exercice. Ainsi, peut-on lire à l'article 127-1 du TFUE qui régit le fonctionnement de l'UE, que l'objectif principal du Système européen des banques centrales [SEBC] constitué des banques centrales nationales et de la BCE, est de maintenir la stabilité des prix et que sans préjudice de cet objectif, le SEBC contribue à la réalisation des objectifs de l'Union tels que définis à l'article 3 Traité sur l'Union européenne [TUE] en apportant son soutien aux politiques économiques générales dans l'Union. C'est dire que la surveillance assurée par les instances bancaires européennes est guidée par la poursuite des objectifs fixés par le traité fondateur de l'UE ; lesquels s'imposent aux États membres. Ces différents objectifs énoncés à l'article 3 du Traité de Maastricht consistent dans la promotion de la paix, de ses valeurs et du bien-être des peuples à travers notamment l'établissement d'un marché intérieur commun et d'une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.

Par ailleurs, tout en précisant que les principales missions du SEBC consistent à définir et mettre en œuvre la politique monétaire de l'Union, conduire les opérations de change, gérer les réserves officielles de change des États membres, et promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement, le TFUE précise également que le Conseil de l'UE peut dans le respect de certaines règles de procédure, confier à la BCE des missions spécifiques se rapportant au contrôle prudentiel des établissements financiers autres que les entreprises d'assurance[591]. C'est sur le fondement de cette dernière disposition qu'a été mis en place le SESF chargé d'assurer une surveillance micro et macroprudentielle homogène et cohérente

588 Statuts FMI, art. V section 3(a) ; Statuts BIRD, art. III section 4.

589 Art. V section 2b des statuts du FMI.

590 Art .III sect. 5b des statuts

591 Art. 127(2), (6).

au sein de l'UE en associant les autorités européennes et nationales, et le MSU qui s'applique exclusivement au secteur bancaire.

C'est enfin sur le fondement de ces sources primaires que les différentes instances compétentes ont adopté une série d'actes contraignants dits de droit dérivé qui servent également de base juridique à la surveillance exercée par les organes régionaux, et s'imposent aussi bien aux États qu'aux acteurs financiers autres que les États. Entrent dans cette catégorie les règlements, directives et décisions des différentes instances impliquées. Il faut ici rappeler que chacune de ces normes comporte des caractéristiques qui lui sont propres et qui influent sur la force contraignante qui lui est attachée. Ainsi, le règlement est un acte à portée générale c'est-à-dire une norme impersonnelle[592] qui s'apparente aux lois en droit interne. En cela, le règlement ne vise aucun destinataire spécifique et s'intègre directement dans le système juridique de tout État membre sans l'intervention d'aucune mesure de réception dès sa publication conformément au principe de l'applicabilité immédiate consacrée aussi bien par les textes que par la jurisprudence[593]. Partant, les règlements adoptés en matière monétaire et financière par les autorités régionales s'imposent à tous les acteurs financiers dès leur publication. A ce titre, peut être cité l'exemple du règlement MSU qui renforce les pouvoirs de la BCE à l'égard des établissements de crédit ou encore le règlement (UE) 2017/1131 du Parlement Européen et du Conseil du 14 juin 2017 qui régit l'activité des fonds de placement monétaires au sein de l'UE.

Il en va de même pour les directives qui sont des normes contraignantes dont la caractéristique est de lier tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens de leur exécution[594]. Cette caractéristique des directives n'est pas sans rappeler les dispositions du code de bonne conduite monétaire issu des Statuts du FMI dont le contenu offre aux États membres une liberté dans le choix des différents systèmes de change à mettre en place. Par ailleurs, contrairement aux règlements, elles n'ont pas une portée générale car elles ne lient que leurs destinataires qui ne sont normalement que des États. Cela étant, la transposition n'étant pas assimilable à une procédure de réception, les directives sont également immédiatement applicables en droit interne. Au titre des différentes directives applicables, l'on peut citer l'exemple de la directive 2011/85/UE adoptée le 8 novembre 2011 par le Conseil de l'UE. Faisant partie avec cinq autres règlements, du corpus [six-pack] visant à réformer le Pacte de stabilité et croissance, cette directive énonce les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres tout en renforçant le cadre de surveillance budgétaire assurée par la Commission européenne dans le cadre du semestre européen.

---

592 TFUE, art. 288 ; Traité CEMAC, art. 41 ; Traité UEMOA, art. 43.

593 CJCE, 15 juillet 1964, n°6-64, Costa c. Enel, ECLI:EU:C:1964:66.

594 TFUE, art. 288, Traité CEMAC, art.41; Traité UEMOA, art; 43.

La décision est un acte de droit dérivé qui, au même titre que le règlement et la directive, est obligatoire dans toutes ses dispositions[595]. Les mesures d'exécution à la charge des États ne pouvant être considérées comme des mesures de réception, elle est également considérée comme directement applicable sans transposition. La décision se différencie toutefois du règlement et de la directive par le fait qu'il s'agit d'un acte à portée individuelle. A ce titre, elle n'est obligatoire que pour ses destinataires [particuliers, personnes morales, ou États membres] désignés. De ce point de vue, l'on peut citer l'exemple de la décision de la BCE du 31 janvier 2014 qui s'applique à des destinataires bien identifiés que sont les autorités compétentes nationales des États membres dont la monnaie n'est pas l'euro. Cette décision fixe en effet le cadre juridique dans lequel ces autorités peuvent participer au MSU à travers un engagement de leurs États à fournir les informations sur les entités dont la BCE aura besoin dans le cadre de sa mission de surveillance prudentielle.

Il ressort de cette nomenclature que les États sont assujettis à des conventions, et actes unilatéraux des institutions internationales [notamment les organisations d'intégration] qui s'imposent aux États en remettant en cause la souveraineté des États. Il convient à cet effet de rappeler que les règles de droit régional s'intègrent immédiatement dans le système juridique interne des États membres tout en produisant des effets directs à l'égard des acteurs financiers qui peuvent en demander l'application par le juge national. Ce dernier aspect matérialisé par le principe de l'effet direct nous intéresse toutefois moins car notre étude porte sur la surveillance institutionnelle et non sur le contrôle juridictionnel. Il ne faut cependant pas perdre de vue que la surveillance en matière monétaire et financière ne s'applique pas uniquement sur la base d'engagements obligatoires ; elle s'applique également à l'aune d'engagements non contraignants.

B. Les engagements dépourvus de force obligatoire

La présentation de l'architecture institutionnelle dans la première partie de notre étude nous a permis de constater que les acteurs de la surveillance exercent tous une activité de normalisation. Pour la plupart, les normes qui ont vocation à s'appliquer universellement consistent dans du droit mou [soft law] c'est-à-dire en des standards qui n'ont pas force obligatoire. Là est l'une des nombreuses particularités de la surveillance monétaire et financière internationale car l'essentiel des normes qui en font l'objet s'analysent plutôt comme des actes unilatéraux d'organismes internationaux dont la formulation permet de les qualifier de *recommandations*. Rappelons que les recommandations se définissent négativement par leur absence de force obligatoire[596] et c'est cette même absence de force obligatoire qui caractérise notamment le droit international financier.

---

595 TFUE, art. 288 ; Traité CEMAC, art. 41; Traité UEMOA, art. 43.

596 Michel Virally, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire français de droit international* 2, nº 1 (1956): p.66, https://doi.org/10.3406/afdi.1956.1226.

Sur ce point précis, il convient de distinguer la force obligatoire d'une norme de l'effet contraignant que cette dernière peut produire. En effet, comme l'indique Catherine Thibierge, « *la force d'une norme est en partie liée avec sa source (la qualité et l'autorité de son émetteur, la nature de l'instrument, etc.) et avec ses effets (la réception et la mise en œuvre par les destinataires). La force normative manifeste le continuum entre la source et les effets de la norme*[597] ». En ce sens, l'on ne pourrait résumer la force contraignante d'une norme à son obligatoriété et la sanction prévue en cas de non-respect. Bien au contraire, une norme relevant de la soft-law peut également comporter des effets contraignants à l'égard de ses destinataires. L'on peut à cet effet se référer aux travaux de Léna Chercheneff[598] qui démontrent que les standards financiers internationaux produisent un effet contraignant qui repose sur le phénomène « d'inter-normativité[599] » qui tient en réalité à la technique même du standard qui se manifeste notamment par « *une adaptation de la contrainte internationale* » et une « *instrumentalisation de la contrainte transnationale* » pour favoriser sa diffusion auprès de ses destinataires. Au niveau international, il faut en effet relever qu'en plus de leur méthode d'élaboration qui procure aux standards une légitimité procédurale[600] et substantielle[601], la contrainte est stimulée par d'autres méthodes destinées à faire respecter ce corpus normatif. Cette contrainte est à la fois de nature institutionnelle car elle relève de l'action des institutions financières internationales et de leurs membres (notamment par le biais de la surveillance), et de nature normative car elle résulte de l'incorporation des standards financiers internationaux dans les sources formelles du droit international public relevant de la hard law. Par ce dernier procédé, les standards financiers peuvent acquérir une juridicité en empruntant la force obligatoire des normes conventionnelles par un processus de renvoi ou de transposition[602]. De la sorte, le non-respect de ces standards peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

---

597 Thibierge, *op. cit.* p.785.

598 Léna Chercheneff, « L'influence des standards financiers sur l'architecture du droit international public » (Thèse, Paris 1, 2018), 253- 435. Lire également, Léna Chercheneff et Cécile Granier, « Regards croisés de l'interniste et de l'internationaliste sur la soft law financière », in *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international:*, éd. par Pascale Deumier et Jean-Marc Sorel (Issy-les-Moulineaux, France: LGDJ, 2018), p.284-294.

599 Jean Carbonnier, « Les phénomènes d'inter-normativité », in *Essais sur les lois* (Paris, France: LGDJ, 2014), p.287-306.

600 Sur ce point, voir notamment, Jacques Chevalier, « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique », *RDP*, nº 3 (1998): p.675. L'auteur observe que la conséquence de ce processus est que « la force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre, mais qu'elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée ».

601 C'est la théorie de l'objectivisme sociologique notamment défendue par Léon Duguit et Georges Scelle qui considèrent qu'une norme tire sa force obligatoire des nécessités sociales. Ce courant est en opposition avec le volontarisme juridique qui se fonde sur une conception étatiste du droit.En ce sens, Daillier et al., *Droit international public*, p.110 et s.

602 A titre d'exemple, l'on peut observer dans le dispositif de certains accords de financement, des renvois à des standards financiers précis. Sur cette question, voir notamment, Erik Denters et Annamaria Viterbo, *International monetary fund (IMF)* (Alphen aan den Rijn, Pays-Bas: Kluwer Law International, 2015), §. 201; et, Régis Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, 1re éd., Mondialisation et droit international (Paris: Bruylant, 2011), §. 1062, note 3014.

Outre cette adaptation de la contrainte internationale, l'étude de Léna Chercheneff nous démontre également que l'effet contraignant des standards financiers peut également être observée à travers le recours au vecteur transnational c'est-à-dire que les normes sont directement appliquées par leurs destinataires (opérateurs et associations professionnelles nationales) sans l'intermédiation (mesure de réception) de l'État à l'inverse du vecteur international[603]. Dans ce cas, il y'a transposition immédiate par les destinataires privés. Sur ce point, il est important de souligner que le droit interne reconnait le plus souvent aux professionnels une autonomie dans la régulation de leurs activités qui permet la « réception ascendante des normes transnationales par les ordres juridiques internes ». Cette application immédiate a pour conséquence de contourner et même renverser le consentement étatique dans la mesure où elle ne résulte plus de la transposition directe des autorités publiques. L'on assiste de ce point de vue à une érosion du consentement étatique car les autorités publiques se voient de la sorte, obligées de reconnaitre lesdits standards dans l'ordonnancement juridique interne.

Eu égard à cette présentation, notre analyse tend uniquement à démontrer que les standards financiers internationaux ne disposent d'aucune force obligatoire per se. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la terminologie préconisée par le GAFI qui, outre le choix du terme « recommandation » pour dénommer les normes qu'il a adoptées pour assurer l'intégrité du système financier, précise que les mesures qui y sont prévues « devraient[604] » être mises en œuvre par tous les membres. Il est intéressant ici d'observer la précaution prise par l'organisation de ne pas conjuguer ce verbe à l'impératif. Cette précaution suffit à les considérer comme une invitation à adopter un comportement déterminé par le dispositif, et non comme une exigence qui s'impose aux États.

Ces différentes recommandations consistent notamment en des standards [référentiels] énoncés sous la forme de lignes directrices et guides, recueils ou codes de bonnes pratiques dont la responsabilité de la mise en œuvre relève des autorités nationales. Une référence à l'article 5(2) du TFUE nous permet de définir les lignes directrices comme des actes unilatéraux non obligatoires visant non pas à harmoniser les politiques nationales mais plutôt à les coordonner afin de permettre le respect d'une orientation quelconque. De la sorte, les lignes directrices ont également pour objet de clarifier et actualiser les principes qui font l'objet de la surveillance des instances internationales. L'on peut à ce titre citer l'exemple du guide du GAFI publié le 4 novembre 2017 qui clarifie ses recommandations relatives au

---

603 Sur la définition du droit transnational, voir notamment Dominique Carreau et Fabrizio Marrella, *Droit international* (Paris, France: Editions Pedone, 2018), p.69. Les auteurs adoptent la conception du Professeur et ancien juge américain de la CIJ, Philip C. Jessup, qui caractérise le droit international contemporain comme le droit transnational en le définissant comme « tout le droit qui règlemente les actions ou les événements qui transcendent les frontières nationales ». Les auteurs rappellent également que cette terminologie a par ailleurs été officialisée par une sentence arbitrale en reconnaissant le caractère « transnational » du lien juridique créé par un contrat conclu entre un Etat et une entreprise étrangère qui contenait une clause compromissoire. (Aminoil. c. Koweit. Sentence arbitrale, 24 mars 1982, JDI 1982, p. 869).

604 GAFI, « Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », 2012, p.8.

partage d'informations en fournissant des orientations concernant l'obtention par les autorités de régulation, d'informations de sociétés appartenant à un même groupe[605]. L'on peut également citer l'exemple d'un document adopté par le FMI en 2011 qui pose les bases des conseils que l'on pourrait donner aux États membres dans leurs politiques de gestion des flux et notamment des entrées importantes de capitaux. Dénommé « *Expériences récentes dans la gestion des afflux de capitaux: les thèmes transversaux et un cadre de politique économique possible* », ce corpus de lignes directrices détermine les conditions dans lesquelles des obstacles pourraient être acceptables ou pas en énonçant notamment des principes et conditions ayant trait à la discrimination, la proportionnalité, l'efficacité et la bonne gouvernance.

Selon le Conseil économique et social des Nations Unies : « *le but de tout code de conduite est de réglementer la conduite des entités auxquelles il s'applique. La réglementation pourra être plus ou moins rigoureuse selon les objectifs particuliers recherchés et selon que ses auteurs seront ou non disposés à promulguer des règles spécifiques plutôt que des directives générales et à faire un effort résolu pour appliquer ces règles quel que soit leur caractère juridique officiel*[606] ». Il en ressort que les codes de bonnes pratiques ont pour but de règlementer la pratique des acteurs en sélectionnant un ensemble de comportements standardisés qui sont considérés comme indispensables dans le domaine visé. D'adhésion volontaire et dépourvues de force contraignante, ces normes servent toutefois de référence à certaines évaluations. Tel est notamment le cas des codes de bonnes pratiques en matière de transparence des politiques monétaire et financière et le code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques mis au point en 1998 par le FMI[607]. L'on peut ainsi remarquer dans le rapport du FMI pour 2017[608], que cinq pays parmi lesquels le Brésil et le Royaume-Uni, avaient fait l'objet d'une évaluation de la transparence portant sur leur politique budgétaire dans le cadre du PESF.

À cette classification, l'on peut rajouter la catégorie des Protocoles d'accords par lesquels les autorités nationales s'engagent à coopérer entre elles [*MoU*]. En effet, les autorités des marchés bancaires et celles des valeurs mobilières font régulièrement des ententes de partage d'informations et s'engagent à une meilleure coordination entre eux pour rendre leur contrôle plus efficient. Il convient toutefois d'indiquer que ces sources secondaires de la surveillance de la coopération internationale des autorités nationales assurée par le CSF, ne visent pas à

---

605 GAFI, « Private Sector Information Sharing - FATF », novembre 2017, www.fatf-gafi.org, [consulté le 15 février 2018].

606 Conseil économique et social des NU, sociétés transnationales : l'élaboration d'un code de bonne conduite et les questions qu'elle soulève. Rapport du secrétariat, New-York, 1976, p.12. Cité par Anik Veilleux et Rémi Bachand, « Droits et devoirs des investisseurs : Existe-t-il un espace juridique transnational ? » (Centre études internationales et mondialisation, 2001), p.8, disponible à l'adresse suivante: https://depot.erudit.org/id/000642dd, [consulté le 8 février 2018].

607 FMI, « Transparence des politiques monétaire et financière [Fiche technique] », 27 mars 2014, disponible sur www.imf.org, [consulté le 17 février 2018].

608 FMI, « Rapport annuel » (Washington, D.C., 2017), p.63, disponible sur www.imf.org, [consulté le 19 février 2018].

créer des obligations juridiquement contraignantes[609]. Nous pouvons également citer les actes constitutifs de certains acteurs. L'exemple le plus illustratif est sans doute la Charte du CSF qui, tout en énonçant un ensemble d'engagements à l'égard de ses membres[610], précise elle-même sa valeur juridique en stipulant en son article 23 qu'elle ne créé ni droits, ni obligations à l'égard de ses membres. Nonobstant cette absence de force contraignante, la Charte prévoit néanmoins explicitement la mise en place de mécanismes de surveillance de la mise en œuvre de ces divers engagements[611]. Enfin, il faut indiquer que les procédures de surveillance des différents acteurs se concluent par l'adoption d'actes unilatéraux non obligatoires par lesquels les instances fournissent des conseils et orientations aux États afin d'infléchir leurs politiques. Cette catégorie particulière de normes qui fera l'objet d'une autre section dédiée à la force contraignante de la surveillance, font elles aussi l'objet d'un suivi autrement connu sous l'expression « Follow-up ». C'est ainsi par exemple que comme nous l'avons précisé dans les précédents développements, une importante partie de l'examen par les pairs effectué sous l'égide du CSF est consacrée à la suite donnée par les autorités nationales aux recommandations issues du PESF du FMI notamment.

A la lumière de cette nomenclature, force est de relever que la surveillance internationale en matière monétaire et financière est très intéressante car elle incorpore au-delà d'une légalité contraignante, des actes qui n'avaient pas, par eux-mêmes, force obligatoire. L'on saisit là une facette de la dimension normatrice de cette surveillance car ce faisant, elle renforce indirectement la portée de ces normes. Pour caractériser cette situation, on peut dire qu'en matière monétaire et financière, ce n'est pas seulement la légalité qui engendre naturellement le contrôle ; mais c'est aussi le contrôle qui permet de renforcer le contenu de la légalité. En d'autres termes, la surveillance exercée se caractérise par une indifférenciation quant à la nature et la valeur juridique des normes en cause. Elle porte donc sur une légalité très étendue comprenant un corpus de règles aussi bien contraignantes que non contraignantes. Cela n'est toutefois pas une exclusivité des institutions financières internationales dans la mesure où en droit international, l'obligation d'adopter une attitude attendue pour lui en déduire la violation d'une obligation « *n'en garantit pas pour autant le résultat*[612] ». Dans plusieurs autres branches du droit international en effet, les textes instituent le contrôle des mesures d'exécution des recommandations et résolutions qui n'ont pas force obligatoire. Pour s'en convaincre, l'on peut se référer aux articles 19§6 al(d) de la Constitution de l'OIT et VIII de l'Acte constitutif de l'Unesco qui prévoient la fourniture par les États de rapports sur leur mise en œuvre. C'est dans cette même logique d'ailleurs que la CIJ accorde aux recommandations une valeur normative en précisant que « *les résolutions de l'AG même si elles n'ont pas de force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative*[613] ». Il s'était agi en l'espèce

---

609 Voir en ce sens, OICV, « Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU) », 2002, point 6(a).

610 Art. 6.

611 Art. 2(1)(i).

612 CIJ arrêt, 4 juin 2008, « *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale* », rec. 2008, §123.

613 CIJ rec. 1996, p.254-§70

pour la Cour d'affirmer que le pouvoir de résolution participe du processus de formation de la coutume. Par sa technicité, la matière monétaire et financière est cependant le domaine par excellence dans lequel cette vérité se révèle au grand jour. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, la finance internationale se caractérise entre autres par l'innovation et son évolution rapide. Les normes censées l'encadrer se doivent donc d'être suffisamment flexibles pour être capables de s'adapter en permanence. La solution la plus appropriée pour ce faire ne réside sans doute pas dans le recours à des sources classiques de droit international dont les mécanismes d'élaboration et de mise en œuvre présentent intrinsèquement des obstacles majeurs à leur effectivité et donc leur efficacité.

Une ultime observation mérite enfin d'être faite concernant le consensualisme. En effet, l'une des principales caractéristiques de ces normes non contraignantes est que leur élaboration est fondée sur le consensus. Par ailleurs, ces standards bénéficient d'une large reconnaissance mutuelle et partant, d'une large diffusion par les acteurs de la surveillance dans le cadre de la mise en œuvre de leurs mécanismes respectifs. De ce point de vue, contrairement au contrôle effectué dans certaines autres branches du droit international, la légalité de référence en matière monétaire et financière ne se limite pas simplement aux *règles de l'organisation* qui s'entendent des « *actes constitutifs, des décisions, résolutions et autres actes de l'organisation internationale adoptés conformément aux actes constitutifs, ainsi que de la pratique bien établie de l'organisation*[614] ». La surveillance exercée a également pour objet des règles externes aux institutions compétentes. Ainsi, dans le cadre du RONC ou du PESF par exemple, les institutions de Bretton-Woods seront amenées à évaluer le respect de normes auxquelles lesdits États n'ont pas adhéré. On perd alors l'exigence du consensualisme[615] qui veut que conformément au principe de souveraineté posé à l'article 2§1 de la Charte des Nations-Unies, « les règles du droit liant les États procèdent de la volonté de ceux-ci[616] » et donc que les États ne soient liés qu'à des normes auxquelles ils ont préalablement adhéré[617]. Il convient toutefois de préciser que cette considération est de moins en moins vérifiable dans le domaine qui nous concerne car l'on observe une large adhésion de plus en plus systématique des États aux standards financiers internationaux. Parfois même, les États ou même les entreprises décident de les appliquer sans y adhérer formellement. Tel est le cas notamment des principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE. Sur ce point précis, la doctrine considère que cette « dynamique de transposition » transforme cette « soft law transnationale » en « hard law nationale »[618].

---

614 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales » (2011), art. 2(b).

615 Article 34 convention de Vienne sur le droit des traités ; Affaire des pêcheries anglo norvégiennes – CIJ – 1951 ; Affaire du droit d'asile– CIJ – 1950.

616 CPJI, 7 septembre 1927, affaire du Lotus.

617 Art. 13 du projet de la CDI.

618 En ce sens, Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.351-355.

§ 2. L'ÉTENDUE DE L'ÉVALUATION.

Ainsi que nous l'avons constaté, les institutions compétentes ont développé un cadre normatif formé par des engagements aussi bien obligatoires que non obligatoires qui servent de normes de référence sur la base desquelles le contrôle international est exercé. La question qui se pose désormais est de savoir quelle est l'étendue de cette évaluation. Bien que l'étude de l'étendue la surveillance monétaire et financière internationale se rapporte essentiellement à son champ d'application matériel, une mention doit préalablement être faite de son champ d'application personnel. La question qui se pose en premier lieu est en effet de savoir si seuls sont concernés les actes imputables aux États ou si même les actes des acteurs autres que l'État sont également évalués. La lecture des différents textes qui fondent ce contrôle de légalité nous permet d'affirmer que les acteurs non-étatiques sont également soumis aux mécanismes de contrôle mais ce contrôle direct des personnes privées ne s'observe qu'au niveau régional. Au niveau international à proprement parler c'est-à-dire multilatéral, c'est plutôt le comportement étatique qui est exclusivement contrôlé. Or, comme l'affirme la CDI[619], l'État engage sa responsabilité lorsque son comportement contrevient aux engagements qui lui sont applicables. L'on comprend ici par comportement étatique, les différentes mesures que l'État adopte pour la mise en œuvre de sa politique économique et financière dès lors que celles-ci relèvent du champ de compétence de l'autorité de surveillance. S'étendant à l'ensemble de la politique économique et financière des États, le contrôle de légalité portera donc aussi bien sur les actes juridiques internes (A.) que sur les engagements internationaux (B.) de l'État susceptibles d'intéresser la réalisation de l'objectif de la stabilité monétaire et financière.

A. Les actes de droit interne

Par opposition au droit international, le droit interne s'entend des normes en vigueur dans un État pour régir les rapports sociaux qui se développent au sein de celui-ci. Dans le cadre de notre étude, les actes de droit interne visés correspondent à la politique économique et financière des États. Aux termes de l'article IV(i) des statuts du FMI en effet, l'expression « *politique économique et financière* » désigne les mesures ayant trait à la réglementation, à la supervision et la surveillance du système financier et du système de paiements, y compris des marchés et des institutions, qui sont destinées à promouvoir la stabilité financière, l'efficience du marché et la protection des actifs des clients et des consommateurs.[620]. Le contenu de cette disposition nous permet d'affirmer que les actes étatiques soumis à ce contrôle international comprennent l'ensemble des règles de droit par lesquels la puissance publique met en œuvre sa politique économique : il s'agit des activités de ses organes législatifs, juridictionnels ou gouvernementaux.

---

619 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », 2001, art. 2.

620 FMI, « *Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière : Déclaration de principes* » adopté par le Comité intérimaire le 26 septembre 1999

Les différents textes des organisations en charge de la surveillance abondent en dispositions autorisant un contrôle de cette nature. L'on peut ici citer l'exemple des principes de gouvernance d'entreprises du G20 et de l'OCDE qui ont pour objet « *d'aider les responsables publics à évaluer et à améliorer le cadre juridique, réglementaire et institutionnel de gouvernance des entreprises, en vue de promouvoir l'efficience économique, la croissance durable et la stabilité financière*[621] ». Afin d'assurer leur mise en œuvre, l'examinateur doit vérifier si le cadre juridique national qui régit la gouvernance des entreprises est compatible avec les principes. Lorsque le cadre législatif n'est pas contraignant [par exemple quand le droit des sociétés laisse une marge de manœuvre], l'examinateur devra déterminer si le droit positif peut ou non entraîner une non-application des principes. Il conviendra ainsi pour lui, de se faire une idée non seulement sur les mesures d'exécution que prennent les organismes publics comme l'autorité de tutelle des marchés financiers, le procureur public, le greffe d'un tribunal de commerce ; et aussi de se faire une idée de l'efficacité de mécanismes de marchés [discipline de marché, etc.] en ce qui concerne la promotion de l'application des principes. Les mesures d'exécution sont « *celles que prennent des organismes publics comme l'autorité de tutelle des marchés des valeurs mobilières, le procureur public, le greffe d'un tribunal de commerce, etc., ainsi que les institutions habilitées à exercer un pouvoir comme les organismes d'autoréglementation, de même que les procédures prévues pour permettre aux actionnaires/parties prenantes d'obtenir réparation*[622] ».

La lecture de cette disposition permet de relever une allusion explicite aux actes administratifs unilatéraux et aux décisions du pouvoir judiciaire. En ce qui concerne les actes administratifs, l'étude de l'architecture institutionnelle de la surveillance nous a permis de relever que les différentes autorités de tutelle des marchés des valeurs mobilières sont établies sous le statut d'autorité administratives indépendantes. A ce titre, elles sont dotées dans le cadre de leur mission de régulation, d'un pouvoir règlementaire qu'elles exercent par le biais d'actes administratifs unilatéraux qui se définissent comme tout acte par lequel « l'administration modifie l'ordonnancement juridique, c'est-à-dire fixe de nouvelles règles juridiques créant des droits et obligations ou modifiant des normes existantes ». Rappelons tout de même que l'on distingue les actes administratifs unilatéraux exécutoires des actes administratifs unilatéraux non exécutoires. Cette dernière catégorie n'est pas à négliger et c'est de celle-ci que relève par exemple le guide pédagogique pour les conseillers en investissements financiers (CIF) publié le 25 octobre 2017 par l'AMF qui est l'autorité française de régulation des marchés financiers. Relèvent des actes administratifs unilatéraux exécutoires, les actes réglementaires qui ont une portée générale et impersonnelle ; et les actes non réglementaires ou actes individuels qui concernent une ou des personnes nommément désignées. Tel est le cas des sanctions par exemple.

Au-delà de l'activité purement administrative, le contrôle des institutions à compétence monétaire et financière s'étend non seulement au bloc de légalité interne c'est-à-dire aux

---

621 OCDE, *Méthodologie d'évaluation de la mise en oeuvre des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'Ocde*, p.3, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 7 novembre 2017].

622 OCDE, p.14.

dispositions de droit interne ayant valeur de loi mais aussi au système judiciaire. Au sein du GAFI par exemple, l'évaluation de la légalité qui s'effectue selon quatre niveaux d'appréciation[623], consiste à déterminer si le système national de LBC/FT est bien conforme aux recommandations du GAFI. Pour ce faire, les évaluateurs évalueront si les lois et moyens contraignants ainsi que le cadre institutionnel mis en place sont conformes aux obligations spécifiques des recommandations[624]. Par exemple, la 28e de ses 41 recommandations dispose que « *les autorités compétentes et les autorités de contrôle du secteur financier devraient prendre les mesures législatives ou réglementaires nécessaires pour empêcher les criminels ou leurs complices de détenir ou de devenir les bénéficiaires effectifs d'une participation significative ou de contrôle d'une institution financière, ou d'y occuper un poste de direction* ». Peut y être lue en filigrane la nécessité d'adopter les lois adéquates pour que le système soit considéré comme conforme au dispositif de référence. Cette recommandation peut être rapprochée du principe de droit interne de la *légalité de la peine* selon lequel on ne peut être condamné pénalement qu'en vertu d'un texte pénal précis et clair « *Nullum crimen, nulla pœna sine lege* »[625]. L'évaluation de la mise en œuvre de cette recommandation passera forcément par la recherche et le contrôle de la conformité des lois adoptées en droit interne pour prévoir les interdictions préconisées. Il s'agira précisément d'apprécier dans quelle mesure l'État a adopté un cadre législatif suffisamment contraignant qui prévoit l'interdiction de pratiques se rapportant au blanchiment de capitaux, au financement du terrorisme et à la prolifération des armes. Le plus souvent de telles infractions sont prévues par le code pénal sous la rubrique des atteintes à la sureté de l'État c'est-à-dire les infractions qui compromettent la défense nationale ou mettent en péril la paix intérieure. Au-delà de l'évaluation du cadre législatif, la vérification de la mise en œuvre du principe énoncé par cette recommandation impliquera également pour l'examinateur de passer en revue les mécanismes juridictionnels y afférents car dans tout État de droit, il appartient au juge de contrôler l'application de la loi et d'en sanctionner les violations dont les preuves sont établies au-delà de tout doute raisonnable y compris par les services de police judiciaire. C'est d'ailleurs dans cet esprit qu'a été introduite la 27e recommandation GAFI aux termes de laquelle :

> « les autorités de contrôle devraient être dotées de pouvoirs satisfaisants, y compris celui de procéder à des inspections, pour contrôler ou surveiller les institutions financières afin d'assurer qu'elles respectent leurs obligations en matière de LBC/FT. A cette fin, elles devraient être autorisées à exiger des institutions financières la production de toute information pertinente et à imposer des sanctions conformément à la recommandation 35 en cas de non-respect de leurs obligations de LBC/FT. Les autorités de contrôle devraient disposer des pouvoirs d'imposer une gamme de sanctions disciplinaires et financières, y compris du pouvoir, le cas échéant, de retirer, limiter ou suspendre l'agrément de l'institution financière ».

---

623 conforme, en grande partie conforme, partiellement conforme, et non-conforme.

624 GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », 2018, p.14.

625 Voir en ce sens, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 8 ; Ve amendement de la constitution américaine de 1787 ; Loi fondamentale allemande, art. 103 al. 2.

On a pu mesurer l'étendue de ce contrôle à l'occasion de la dernière évaluation effectuée par le GAFI sur le Mexique en 2017. Il ressort en effet des conclusions de ce rapport, une pleine conformité du cadre juridique mexicain à la 27e recommandation car les différentes lois y afférentes[626] attribuent aux trois régulateurs nationaux[627] un éventail suffisant de pouvoirs pour réguler les établissements financiers de manière compatible avec les exigences BC/FT énoncées par le GAFI. Le rapport relève notamment que ces régulateurs sectoriels ainsi que les services centraux du Ministère des finances sont dotés d'un pouvoir d'inspection[628] et de sanction[629] sur les entités qu'ils régulent.

L'étendue et la variété de ces exigences démontrent qu'aucune décision prise par les autorités étatiques n'échappe, par nature, au contrôle des institutions internationales compétentes dès lors qu'elle relève de la matière monétaire ou financière. Par ailleurs, sont contrôlés tout organe qui « exerce des fonctions législative, exécutive, judiciaire ou autres, quelle que soit la position qu'il occupe dans l'organisation de l'État, et quelle que soit sa nature en tant qu'organe du gouvernement central ou d'une collectivité territoriale de l'État[630] » pour autant qu'il exerce « des prérogatives de puissance publique[631] ». Il ne faut cependant pas perdre de vue que le contrôle ne porte pas uniquement sur les actes de droit interne ; il porte également sur les engagements internationaux conclus par les États.

B. Les engagements internationaux

L'activité juridique des États se développe aussi bien sur le plan interne que sur le plan international. En toute logique, le contrôle exercé par les différents acteurs de la surveillance s'étend donc également aux traités et accords de toute nature conclus par les États membres.

L'un des exemples qui peut être évoqué à cet effet est celui du contrôle de la conformité des accords monétaires régionaux [union monétaire]. En la matière, il convient de rappeler qu'aucune référence n'est faite dans les Statuts à la surveillance des intégrations monétaires régionales. Comme prévu par le deuxième amendement des Statuts du FMI, les États membres jouissent d'une liberté de choix du régime de change avec la seule obligation de ne pas annexer la valeur de leur monnaie à l'or. Toutefois, malgré ce vide juridique dans ce secteur, les États membres ont néanmoins des obligations à respecter. En vertu du principe selon lequel les Etats membres d'une organisation internationale "*remain free to conclude among themselves special agreements, not conflicting with the general treaty, which their special*

---

626 LIC, art. 115 ; LMV, art. 212 ; LISF, art. 492; LGOAAC, art. 95 bis.

627 La ComisiÓn nacional bancaria y de valores [CNBV] pour le secteur bancaire et des marchés financiers, la ComisiÓn national de seguros y fianzas [CNSF] pour le secteur des assurances, et la ComisiÓn nacional del sistema de ahorro el retiro [CONSNAR] chargée de réguler le système d'épargne retraite.

628 LCNBV, art. 43; LIC, art. 117 ; LISF, art. 366 ; LSAR, art. 89; LGOAAC, art. 56.

629 LFPIORP, art. 52.

630 CDI, « Projet d'articles sur la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite » (2001), art. 4(1).

631 CDI, art. 5.

situation and interest may require. Should certain members refuse to accede to the establishment of a proposed reform, those desiring the change may form a restricted union for such special purpose[632]", les unions monétaires qu'ils établissent doivent donc être conformes aux Statuts du FMI.

L'article IV des Statuts impose en particulier des engagements tenant à l'obligation procédurale de collaborer avec le Fonds et les autres États membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change ; et aux obligations fondamentales de suivre des politiques de changes compatibles avec les autres engagements. L'article VIII de son côté prohibe les pratiques monétaires discriminatoires sous réserve de certaines exceptions.

En vertu de l'article IV section 3(a) des Statuts, le contrôle de la conformité des États membres à ces obligations est l'un des devoirs du FMI. D'une part, le FMI doit surveiller l'ensemble du SMI afin d'en assurer le fonctionnement efficace et d'autre part, il doit exercer une « ferme surveillance » des politiques de change des États membres par le biais de consultations bilatérales régulières. C'est donc à l'aune de cet article que la conformité des accords monétaires internationaux des États membres est évaluée. Dans cette perspective, les États membres ont l'obligation de notifier le régime de change qu'ils entendent appliquer pour remplir leurs obligations et, sans délai, toute modification de leur régime de change[633] au Fonds.

Ce contrôle de la légalité des unions monétaires se fait donc a postériori. Sur ce point précis de la légalité, les unions monétaires sont considérées per se par le FMI lui-même comme conformes aux objectifs fixés par ces mêmes Statuts. Il faut rappeler en effet que depuis le 2e amendement des Statuts, l'article IV section 2(b) offre aux États une liberté de choix entre plusieurs dispositions de change parmi lesquelles l'on retrouve l'option de « *mécanismes de coopération en vertu desquels des États membres maintiennent la valeur de leurs monnaies par rapport à la valeur de la monnaie ou des monnaies d'autres États membres* ». Bien que les auteurs de cette disposition n'y fissent pas forcément référence, les unions monétaires relèvent de cette option pour autant que la stabilité des changes soit maintenue. De plus, les unions monétaires existantes n'introduisent pas de pratiques monétaires discriminatoires au sens de l'article VIII section 3 des Statuts du FMI. Interdites et par conséquent subordonnées à une approbation préalable du FMI pour être admises, les pratiques monétaires discriminatoires consistent soit dans des restrictions sur les paiements et transferts afférant aux opérations internationales courantes, soit dans des pratiques de taux de change multiple. Précisions que l'on entend par pratiques de change multiples les « *dispositions en vertu desquelles il existe des taux de change différents pour la monnaie d'un membre suivant*

---

632 Stephen Zamora, « Sir Joseph Gold and the Development of International Monetary Law », *The International Lawyer* 23, no 4 (1989): p.1014.

633 Art. IV section 2(a).

le type d'opération à effectuer[634] ». Il en est ainsi par exemple lorsque le montant d'une marchandise varie pour l'importateur en fonction de la monnaie d'achat ou de paiement[635]. Or, comme l'a affirmé Joseph Gold, les unions monétaires ne peuvent être considérées comme des pratiques monétaires discriminatoires au sens de l'article VIII section 3 car les régimes préférentiels qu'elles instituent ne s'appliquent qu'entre certains États membres du FMI[636]. La constitution d'unions monétaires est donc conforme aux objectifs fixés par les Statuts du FMI en ce qu'elles permettant la pleine mise en œuvre de l'obligation fixée par l'article IV section 1 aux termes duquel, « *chaque État membre doit collaborer […] avec les autres États membres pour assurer le maintien de régimes de change ordonnés et promouvoir un système stable de taux de change* ». Mieux, les unions monétaires élèvent la coopération monétaire interétatique à un niveau plus élevé que celui instauré par les Statuts qui ne constituent de ce point de vue qu'une règlementation minimale de référence. La reconnaissance de cette licéité intervient a postériori à travers l'obligation de notification auprès du FMI bien que n'étant pas mentionnée par le dispositif des Statuts.

Outre la question particulière des unions monétaires, le second exemple que nous pouvons évoquer sur le contrôle de la légalité des engagements internationaux des États est celui des accords bilatéraux et multilatéraux qui régissent l'échange de renseignements entre juridictions. Ce contrôle de légalité s'observe dans le cadre de l'évaluation par le Forum mondial [OCDE] de la mise en œuvre de la norme en matière d'échange et de renseignements sur demande [EOIR] qui stipule que l'échange de renseignements en matière fiscale est effectif lorsque trois conditions sont réunies : la disponibilité des renseignements, l'accès approprié à ces renseignements, et l'existence de mécanismes d'échange de renseignements. C'est cette troisième condition qui nous intéresse particulièrement car les échanges de renseignements à des fins fiscales doivent être fondés sur un instrument juridique. Il peut s'agir d'accords bilatéraux ou multilatéraux [par exemple les conventions relatives à la double imposition, ou les accords d'échange de renseignements fiscaux, etc.][637].

Ce dernier critère de licéité implique donc une évaluation de la légalité de ces accords bilatéraux et multilatéraux qui régissent l'échange de renseignements à des fins fiscales entre juridictions. Sur ce point précis, deux principaux dispositifs de référence permettent à l'évaluateur d'apprécier leur légalité. Le premier est constitué par le Modèle d'accord adopté par le Forum mondial et les commentaires dont il est assorti. En 2002, le Forum mondial avait en effet créé en 2002 le *Groupe de travail pour un échange effectif de renseignements* qui était composé de représentants des pays membres de l'OCDE et de délégués des Antilles, d'Aruba, des Bermudes, de Bahreïn, de Chypre, des îles Caïman, de l'Île de Man, de Malte,

---

634 John K. Horsefield, « Ce qu'est le Fonds ». Fonds Monétaire International, Série des brochures n°1, 1966, p. 29.

635 Ibid.

636 Joseph Gold, « Developments in the International Monetary System, The International Monetary Fund and International Monetary Law since 1971 », Académie de droit international Recueil des cours, 1982, tome 1 (174), 1982, p.188 et s.

637 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, « Échange de renseignements à la demande-Manuel pour les examens par les pairs 2016-2020 », p.29.

de l'Île Maurice, des Pays-Bas, des Seychelles et de Saint-Marin. Ce Groupe avait élaboré la même année un Modèle d'accord qui a servi de base aux négociations de plus de 1600 accords d'échange de renseignements fiscaux [CERF]. Aujourd'hui, ce Modèle d'accord [et ses commentaires] constitue l'une des deux sources principales faisant autorité pour l'évaluation de la conformité des accords d'échange d'informations aux normes du Forum mondial sur la transparence fiscale en ce qui concerne les mécanismes d'échange c'est-à-dire les accords signés entre juridictions. Il décrit notamment les principes à observer pour l'échange de renseignements à savoir l'obligation de fournir tous les renseignements vraisemblablement pertinents pour l'administration et l'application de la législation nationale des parties contractantes les motifs pouvant justifier le rejet d'une demande, le format des demandes, la confidentialité, le secret professionnel de l'avocat et d'autres aspects. Outre le principe général de la pertinence vraisemblable, le Modèle d'accord et ses commentaires définissent également les types de renseignements que les juridictions sont habilitées à obtenir et à fournir y compris les renseignements bancaires et ceux relatifs à la propriété et à l'identité tout en en définissant les critères d'accès. A ce titre, ils disposent par exemple que lorsque les renseignements en la partie requise ne sont pas suffisants pour lui permettre de donner suite à une demande, cette dernière doit prendre les « *mesures adéquates de collecte des renseignements*[638] » pour fournir les éléments demandés.

Il est enfin important de préciser que les commentaires du Modèle d'accord reconnaissent une liberté de moyens dans la mise en œuvre de la norme établie. Celle-ci peut être mise en œuvre par n'importe quel moyen comme par exemple, une convention de double imposition. Ainsi, la plupart des conventions relatives à la double imposition se fondent sur le Modèle de convention fiscale. Tel est notamment le cas du réseau de conventions fiscales développé par l'Irlande dont l'évaluation par le Forum mondial pour l'année 2017 a relevé la conformité[639].

Le second dispositif de référence à l'aune duquel est évaluée la légalité des accords d'échange de renseignements à des fins fiscales est constitué par l'article 26 des Modèles de conventions fiscales et ses commentaires. Précisons que le Modèle de convention fiscale est aujourd'hui le texte juridique qui régit les conventions de double imposition le plus largement accepté dans la mesure où plus de 3000 conventions bilatérales sont basées sur ce Modèle. A ce titre, l'article 26 du modèle de convention fiscale qui a été mis à jour en 2005 puis 2012, constitue le fondement juridique « *le plus largement accepté pour l'échange bilatéral de renseignements à des fins fiscales*[640] ». De manière générale, l'article 26 énonce le même principe que le Modèle d'accord à savoir la pertinence vraisemblable. Cela revient à dire que les demandes de renseignements ne doivent pas être spéculatives c'est-à-dire sans lien apparent avec l'enquête

---

638 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, p.33.

639 OCDE, « Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Ireland 2017 (Second Round): Peer Review Report on the Exchange of Information on Reques » (Paris, 2017), p.75, en ligne: http://dx.doi.org/10.1787/9789264280229-en, [consulté le 8 février 2018].

640 Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, « Échange de renseignements à la demande-Manuel pour les examens par les pairs 2016-2020 », p.33.

ou le contrôle en cours. Toutefois, bien que l'approche adoptée par l'article 26 soit de manière générale similaire au Modèle d'accord, certains de ses aspects dépassent le champ d'application de la norme EIOR. Ainsi par exemple, l'article 26 autorise l'échange automatique et spontané des renseignements ; ce qui n'est pas prévu dans la norme EIOR. Évaluant la convention bilatérale entre les Bermudes et la Belgique d'une part, et celle entre les Bermudes et le Qatar d'autre part, le Forum mondial a noté une référence au critère de « pertinence » tout en relevant l'absence du qualificatif « vraisemblable » préconisé par l'article 26. Par conséquent, le rapport publié au titre de l'année 2017 a retenu l'appréciation « largement conforme » et non « totalement conforme »[641].

***

Au regard de ce qui précède, l'on peut affirmer que la surveillance monétaire et financière internationale réunit l'ensemble des éléments constitutifs d'un contrôle de légalité en ce sens qu'elle fonde son exercice sur une légalité de référence à l'aune de laquelle est appréciée la validité du comportement du sujet contrôlé. Il sied néanmoins de préciser qu'à l'inverse des autres systèmes de contrôle de légalité à l'instar de celui en vigueur au sein de l'OMC, le contrôle *juridictionnel* dans le système monétaire et financier international n'est qu'une exception régionale. Il existe en effet dans chacune des unions monétaires existantes, une Cour de justice à compétence régionale chargée d'assurer un contrôle juridictionnel en veillant à l'application du droit de l'Union et à l'uniformité de son interprétation sur le territoire de l'Union. À cette fin, elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union et statue sur le respect par les États membres[642], des obligations qui découlent des traités. Ce contrôle se vérifie en ce qui concerne les traités relatifs à la politique économique. Ainsi, la Cour de Justice de l'UE a rendu une décision fondamentale[643] pour l'avenir de la zone euro en opérant un contrôle sur la validité du traité instituant le mécanisme européen de stabilité [MES][644]. Dans le cas d'espèce, Thomas Pringle, parlementaire irlandais, remettait en cause devant les juridictions irlandaises, la modification de l'article 136 du TFUE, autorisant les États à mettre en place le MES. Par un jugement du 17 juillet, la Haute Cour irlandaise avait rejeté son recours. Choisissant de faire appel du jugement, le député a conduit la Cour Suprême à interroger la CJUE sur différentes questions préjudicielles. A ces différentes questions, la Cour répondit que cette modification de l'article 136 du TFUE a été effectuée conformément à l'article 48 du TUE. En premier lieu, elle satisfait à la condition selon laquelle la révision « simplifiée » ne peut porter que sur les dispositions de la troisième

---

641 OCDE, « Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Bermuda 2017 (Second Round): Peer Review Report on the Exchange of Information on Reques » (Paris, 2017), p.111, en ligne: http://dx.doi.org/10.1787/9789264280083-en, [consulté le 8 février 2018].

642 TFUE, art. 258 à 260 ; Traité CEMAC, art. 89, 91 à 93 ; Traité UEMOA, art. 38 et 39. Il convient ici de préciser que pour chacune des unions monétaires de la zone CFA, une cour des compte des comptes régionale a également éte mise en place pour assurer un contrôle juridictionnel en matière budgétaire.

643 CJUE, 27 nov. 2012, C-370/12, Thomas Pringle / Governement of Ireland.

644 Le MESF a été établi par le règlement 407/2010 du Conseil, en date du 11 mai 2010, sur le fondement de l'article 122, §2 TFUE. Il habilite la Commission « à contracter, au nom de l'Union (…), des emprunts sur les marchés de capitaux ou auprès d'institutions financières ». Le montant du mécanisme européen de stabilisation financière est de 60 milliards d'euros.

partie du TFUE et elle n'accroit pas les compétences attribuées à l'Union dans les traités. En second lieu, la Cour a retenu la compatibilité du MES aux traités européens car les activités du MES ne relèvent pas de la politique monétaire et donc, n'empiètent pas sur les compétences exclusives de l'Union et l'article 3 du TFUE ne s'oppose pas à la conclusion entre les États membres dont la monnaie est l'euro d'un accord tel que le traité MES. Par ailleurs, c'est le MES qui procède à l'octroi de l'assistance financière des États et non les BCN conformément à l'article 123 TFUE. Enfin, il ne méconnait pas la clause de « non-renflouement » posée par l'article 125 TFUE car l'État bénéficiant de l'assistance financière reste responsable de ses engagements créanciers. Selon la CJUE, le MES est donc conforme aux différents traités c'est-à-dire valide et licite. Il en ressort donc pour le juge régional une compétence certaine en matière monétaire et financière.

Cela étant, il faut se rappeler que la plupart de ces différentes normes qui fondent le contrôle exercé par les différents acteurs de la surveillance sont plutôt énoncées sous la forme d'engagements souples et non contraignants. Cette grande particularité du corpus de légalité de référence amène les institutions compétentes à faire usage d'un pouvoir quasi-judiciaire. En effet, les institutions productrices de ces différentes normes ont le pouvoir de les interpréter. Mieux, certaines organisations internationales comme le FMI[645] et la BIRD[646] ont reçu compétence pour interpréter leurs chartes constitutives. Cette interprétation qui a une *valeur obligatoire* à l'égard des États membres, s'impose également aux tiers [*États, organisations internationales, tribunaux internationaux*]. En outre, les statuts du FMI et de la Banque Mondiale prévoient que tout différend opposant les pays membres à l'institution soit réglé par « *la voie de l'interprétation* »[647]. Tel fut le cas lors du litige qui opposa le FMI à la Tchécoslovaquie et qui déboucha sur un retrait forcé en 1950[648]. Orientée vers la réalisation de l'objectif de la stabilité monétaire et financière internationale qui a été élevé au rang de bien public mondial, la surveillance ne se limitera donc pas uniquement à un contrôle de la légalité des comportements des sujets. Elle ira plus loin pour intégrer un contrôle de l'efficacité des politiques nationales.

---

645 Article XXIX des Statuts.

646 Article VIII des Statuts.

647 Statuts FMI, art. XXIX(a) et (b) ; Statuts BM, art. IX(a) et (b).

648 Voir Dominique Carreau, *Le Fonds monétaire international : FMI* (Paris: Editions A. Pedone, 2009), pp.52-53 et 103- 4.

SECTION II
L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ DES POLITIQUES NATIONALES

Dans la plupart des cas, il a été remarqué que l'essentiel des normes internationales de référence ont formellement été adoptées en droit interne par les États. Cependant, il n'est pas rare d'observer que cette adoption formelle des normes internationales convenues n'aboutisse pas toujours à la réalisation des objectifs convenus. En réalité, les institutions à compétence monétaire et financière élaborent des normes dont il appartient aux États d'assurer l'exécution. Or, ces normes majoritairement imprécises et souples accordent aux États une liberté des moyens dans leur mise en œuvre. Eu égard à cette nature des normes de référence d'une part, ainsi qu'à la particularité du domaine monétaire et financier d'autre part, la surveillance intègre également une évaluation de l'efficacité des politiques.

L'évaluation de l'efficacité des politiques nationales est clairement définie par les services du GAFI comme l'examen consistant à vérifier dans quelle mesure le « *pays obtient l'ensemble des résultats essentiels qui sont attendus*[649] ». Le but ici est donc d'examiner si le cadre juridico-institutionnel mis en place par les États est de nature à favoriser la réalisation des objectifs poursuivis. De ce point de vue, la surveillance apparaît comme un moyen de gouvernement ; ce qui lui confère une dimension politique (A.). Par ailleurs, nous verrons également que cette évaluation de l'efficacité des politiques nationales a une incidence sur la légalité de référence ; ce qui confère à la surveillance, une dimension normatrice (B.).

§ 1. LA DIMENSION POLITIQUE DE L'ÉVALUATION

Le contrôle effectué en matière monétaire et financière prend une dimension politique en ce qu'il ne s'intéresse pas simplement à la conformité stricte des politiques à une légalité de référence, mais il cherche surtout à amener les États à parvenir à une application appropriée des engagements à travers une orientation des politiques nationales. Cela traduit chez les instances de surveillance, la conscience de ce que la volonté des États joue un rôle prééminent dans la réalisation des objectifs. En effet, non seulement l'imprécision de certaines normes offre aux États une liberté de moyens, mais la mollesse des autres rend aussi leur adoption facultative. Pour être efficace, l'évaluation exercée se dote par conséquent d'une dimension politique de manière à aplanir tous les obstacles à la réalisation des objectifs poursuivis par l'instance de surveillance. Il faut dire que cette caractéristique du contrôle ne s'observe pas uniquement en matière monétaire et financière ; un contrôle politique est très fréquemment exercé dans d'autres branches du droit international. En droit international du commerce par exemple, le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends [aussi appelé "Mémorandum d'accord sur le règlement des différends"] prévoit

649 GAFI, « Nouveau mécanisme d'évaluation du GAFI », 2013. [Consulté le 17 avril 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouveaumecanismedevaluationdugafi.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate).

outre le contrôle juridictionnel, le règlement des différends par des moyens que l'on pourrait qualifier de politiques par opposition aux moyens strictement juridiques dans la mesure où ils ne visent pas à vérifier, ni sanctionner la violation d'une disposition du droit OMC, mais plutôt à permettre aux parties de parvenir à un règlement amiable. En effet, sous réserve d'un consentement mutuel, l'article 5.1 du Mémorandum d'accord permet aux parties de recourir à des procédures de bons offices, de conciliation et de médiation.

Dans le cadre de la surveillance monétaire et financière internationale, cela est quelque peu différent car l'objectif n'est pas de rechercher un quelconque règlement des différends, mais plutôt de parvenir à l'efficacité des politiques nationales. Ainsi, l'évaluation consistera à rechercher une efficacité de ces politiques à travers une appréciation de leur opportunité combien même elles seraient conformes aux normes internationales (1.). Pour ce faire, l'évaluation opérée par les autorités de surveillance s'effectuera in concreto c'est-à-dire en fonction des facteurs contextuels tenant aux spécificités de chaque État (2.).

A. Une appréciation de l'opportunité des politiques nationales

Consistant dans la vérification de la pertinence c'est-à-dire du bienfondé d'une mesure envisagée par un État sur le plan monétaire ou financier, le contrôle de l'opportunité se justifie par l'imprécision et la mollesse des règles posées et la volonté de permettre aux États d'atteindre les objectifs poursuivis. En effet, la plupart des normes monétaires et financières internationales sont des normes flexibles qui laissent aux régulateurs nationaux, le choix dans les moyens de leur mise œuvre en droit interne. On peut parler dans ce sens, d'une d'autonomie institutionnelle et procédurale[650].

Or, permettre que les différentes orientations énoncées par ces normes soient mises en œuvre sous des formes différentes, laisse une grande marge d'interprétation créative et individuelle qui favorise l'incertitude juridique[651]. De ce point de vue, le pouvoir discrétionnaire des autorités nationales dans le choix des moyens de mise en œuvre comporte plusieurs risques dont les deux principaux sur le plan juridique, sont celui d'aboutir à la modification du contenu de la norme mise en œuvre, et subséquemment celui de favoriser une différence entre les législations nationales. En usant de leur pouvoir discrétionnaire, les régulateurs nationaux vont en effet moduler le choix des différents mécanismes d'adoption de ces normes en fonction de leurs propres considérations. L'État peut par exemple considérer que son ordre interne ne nécessite pas d'aménagement, ou au contraire procéder à des adaptations en aménageant simplement son droit interne ou en adoptant un acte interne spécifique. Cette situation est comparable aux modalités de mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU dont l'adoption en droit interne peut se faire dans un même

650 Guy Isaac et Marc Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, 9e édition, 2006, Sirey université (Paris: Sirey, 2005), p.444.

651 Graham Mayeda, « Developing Disharmony? The SPS and TBT Agreements and the Impact of Harmonization on Developing Countries », *Journal of International Economic Law* 7, nº 4 (1 décembre 2004): p.737-764, https://doi.org/10.1093/jiel/7.4.737.

pays, tantôt par la loi, tantôt par décret[652]. Selon son régime juridique ou même son degré de précision, l'acte de mise en œuvre de l'État peut avoir pour effet de modifier la substance ou l'impact recherché de la norme [son contenu et son champ d'application][653] entraînant ainsi de facto des lacunes ou des distorsions non seulement institutionnelles mais aussi sur le plan règlementaire dans le droit interne. La conséquence immédiate pourrait alors être de fausser la concurrence internationale entre les acteurs financiers et donc de mettre certains marchés en difficulté y compris le marché intérieur de l'État en cause. Cette variabilité du degré de régulation entre différentes juridictions comporte le risque d'assister à un mouvement des institutions financières vers des juridictions moins réglementées. Cela peut nuire au bon fonctionnement c'est-à-dire à la stabilité du système monétaire et financier international.

C'est pour cette raison que bien que conforme à une norme internationale, la mesure étatique sera soumise à une évaluation de son efficacité ; laquelle évaluation prendra la forme d'un contrôle de son opportunité qui comprend deux variantes : le contrôle de la nécessité et le contrôle de proportionnalité.

Le contrôle de la nécessité. Le contrôle de la nécessité ici consiste à déterminer le caractère approprié d'une politique par rapport à l'objectif poursuivi. La question que se posera l'évaluateur ici est de savoir si la mesure préconisée par l'État permet la réalisation de l'objectif poursuivi. Cette facette du contrôle de l'opportunité se vérifie généralement lorsqu'un État sollicite une assistance financière. Dans ce cas précis, l'ensemble de la politique économique, monétaire et financière du pays demandeur sera examinée de manière approfondie. Encore plus que la simple évaluation d'une quelconque légalité, ce sont surtout les choix opérés par les autorités nationales qui feront l'objet du contrôle des instances compétentes. Sous cet angle, l'on peut affirmer que le contrôle de l'efficacité des politiques nationales comporte une dimension éminemment politique et donc extra-juridique car seront ainsi évaluées les options stratégiques concernant les politiques économiques et financières préconisées par les autorités nationales. L'on peut citer à cet effet l'exemple du désaccord entre la Commission européenne et le FMI sur la question de l'opportunité de la dévaluation envisagée de la monnaie lettonne. Conduisant au maintien de la valeur du lat, cet épisode constitue un exemple typique du contrôle de l'opportunité des options stratégiques nationales à travers une vérification de leur nécessité par les autorités de surveillance.

Le contrôle de proportionnalité. Le contrôle de la proportionnalité quant à lui peut être défini comme l'appréciation de l'adéquation entre les moyens utilisés et l'objectif de la stabilité recherché**.** En effet, il peut arriver que l'usage des moyens inadéquats produise des effets néfastes tant pour l'État en cause que pour les autres États.

Ce contrôle de la proportionnalité des moyens aux objectifs poursuivis s'illustre de manière parfaite dans le cadre de la surveillance macroéconomique exercée par le FMI sur

---

652 Geneviève Burdeau et Brigitte Stern, « France », in *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, par Vera Gowland-Debbas et Djacoba Liva Tehindrazanarivelo, The Graduate Institute of International Studies 4 (Leiden Boston: MNijhoff, 2004), pp.195-232.

653 Sur ce point, voir notamment, Patrick Jacob, 2013, p.873.

ses États membres. Il faut à cet effet rappeler qu'auparavant, la seule modalité de contrôle effectuée par le FMI était le contrôle de légalité car les règles de droit monétaire international énoncées par ses Statuts étaient précises et fermes. Mais depuis le deuxième amendement de ses Statuts qui a fait perdre au code de bonne conduite monétaire sa précision et sa fermeté, le FMI exerce un contrôle essentiellement axé sur l'opportunité de l'action des États dans les domaines monétaire et financier et non plus uniquement un contrôle de l'observation des règles juridiques matérielles. En effet, si les objectifs énoncés par les Statuts sont obligatoires pour les États, les méthodes et les moyens à appliquer pour les atteindre sont laissées à leur discrétion souveraine.

De plus, le cadre normatif de la surveillance du FMI accuse des lacunes protectrices d'une souveraineté monétaire et financière nationale tendant à limiter son champ de compétence. L'on peut citer en premier lieu *l'exclusion des mouvements de capitaux*[654] de ses Statuts. En vertu de l'article IV section 3 des Statuts du FMI, les États peuvent en effet contrôler, règlementer ou interdire la circulation des capitaux. Cela revient à dire que les États ont conservé leur souveraineté en la matière et le FMI n'a aucun pouvoir normatif en la matière d'autant plus que le projet du quatrième amendement en 1997 qui envisageait l'inclusion des mouvements de capitaux dans la compétence du Fonds n'avait pas abouti. Par conséquent, il n'existe pas en tant que tel un réel système financier international. La libéralisation et la règlementation des transactions en capital relèvent des seuls États et sont donc régis par des accords bilatéraux ou des intégrations économiques régionales [unions monétaires, etc.]. L'on peut également citer le code de libération de l'OCDE qui vise toutefois une libre circulation des capitaux. Or, bien que la libre circulation des capitaux soit l'objectif recherché, l'absence de régulation en la matière s'avère très périlleuse tant pour la politique monétaire des États que pour leur politique économique. L'histoire récente montre en effet que cela peut les empêcher de lutter efficacement contre l'inflation. Inutile de rappeler également, que les *mouvements de capitaux perturbateurs* ont été l'une des principales causes de la crise financière de 2008 ; ce qui a failli créer la faillite des États qui ont dû recourir à l'aide du Fonds. En effet, contrairement à la simple libéralisation des paiements courants, la libéralisation des mouvements de capitaux a changé la nature même du système financier international : elle a entraîné la perte par les États des moyens de gestion sur leurs monnaies, l'accroissement du rôle des banques internationales dans la gestion de l'espace financier international tandis-que celui des banques centrales s'est réduit à celui de prêteur final et à la fixation des taux d'intérêt, et l'amplification des crises dans un espace internationalisé marqué par le flottement des taux de change et la perte des moyens des États sur la valeur des monnaies qui dépend désormais de la loi du marché mondial. L'on peut donc craindre le risque de voir réapparaître des mesures de contrôle de change dans les États qui les avaient déjà supprimés comme on l'a vu lors de la crise asiatique en 1998.

En second lieu, les Statuts du FMI ne visant que la politique économique externe des États, ces derniers ont une liberté relative dans le choix de la politique monétaire, de crédit

654 Statuts FMI, art. IV section 3.

et budgétaire. Or, le FMI reconnaît lui-même qu'il existe un lien entre systémique entre la politique [ou situation économique] interne et sa situation monétaire extérieure. En effet, la politique monétaire interne [inflation par exemple] se répercute sur les marchés internationaux de change. De façon non exhaustive, plusieurs autres lacunes peuvent être énumérées à l'instar de l'*absence de règles en matière de réserves mondiales des États*, l'*absence de traitement du statut des banques centrales* ou encore *l'absence d'appréhension des taux d'intérêt* dont la différence d'un pays à l'autre crée des mouvements de capitaux de type spéculatif. De ce point de vue, il convient d'ailleurs de se joindre à la plaidoirie de la doctrine pour une intégration de toutes matières au code de bonne conduite monétaire[655] car la sphère financière étant liée à la sphère monétaire, cela met en péril la stabilité des taux de change des principales devises — ce qui peut s'avérer très nocif pour le bon fonctionnement du système monétaire et financier international.

En attendant, toutes ces lacunes statutaires obligent le FMI à assurer tout naturellement un contrôle de l'opportunité consistant à apprécier l'adéquation des politiques suivies et des moyens utilisés par les États au regard des objectifs fixés par les Statuts car une mesure monétaire ou financière peut en dépit de sa conformité aux obligations énoncées par les Statuts, s'avérer inopportune et mettre à mal les objectifs fixés par les mêmes Statuts. Ainsi, un État qui procède à une évaluation de son taux de change ou qui introduit brutalement des restrictions sur les paiements internationaux porte un préjudice considérable à ses partenaires commerciaux et financiers alors même qu'une telle politique n'est pas illégale en soi. Cela a notamment été le cas lorsque l'Allemagne réévalua le mark de 5% en mars 1961[656]. A la suite de cette mesure en tout état de cause valable sur le strict plan du droit, la livre sterling faillit s'écrouler sous la pression de la spéculation internationale. D'ailleurs, tous s'accordent à dire que les effets nuisibles qu'elle engendra auraient certainement pu être évités si une évaluation internationale de son opportunité et par extension de son incidence avait été mieux étudiée.

En conclusion, l'on peut dire que le contrôle de l'opportunité des mesures étatiques est une modalité importante de la surveillance internationale en matière monétaire et financière telle qu'exercée actuellement. A ce titre, bien que reconnaissant aux États le plus souvent une liberté de moyens, plusieurs textes prévoient dans le même temps une évaluation de l'adéquation des moyens utilisés aux objectifs poursuivis. Tel est notamment le cas du guide méthodologique régissant l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations élaborées par le GAFI ou encore de la décision n°2603(68/132) du 20 septembre1968 en vertu de laquelle le FMI a fait des consultations, un moyen de contrôle politique en décidant que celles-ci soient effectuées lorsque les mesures appliquées se révèlent insuffisantes pour permettre la réalisation des objectifs prévus par les programmes. En dépit de ce fondement textuel plutôt timide, l'exercice du contrôle de l'opportunité s'est au fil du temps imposé aussi bien aux États qu'aux autorités de surveillance. En effet, non seulement les institutions

---

655 En ce sens, Carreau et Juillard, « Le financement de l'économie: le système monétaire et financier international », p.657.

656 Voir, Dominique Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale [Texte imprimé]* (Paris: Éditions Cujas, 1970), p.484.

internationales compétentes l'effectuent de manière systématique comme si elles en étaient obligées, mais de leur côté, les États se soumettent à un tel contrôle sans aucune contestation surtout dans le cas d'une assistance financière. Ainsi, pendant la durée d'un programme d'assistance financière, le FMI suivra l'ensemble de la politique économique du pays demandeur en ayant la faculté d'autoriser ou d'interdire les mesures économiques envisagées par les autorités jugées inopportunes.

B. Une évaluation in concreto

Se dotant d'une dimension et d'une nature politiques, le contrôle exercé en matière monétaire et financière se fera in concreto c'est-à-dire en fonction des spécificités tenant au système juridique de l'État évalué. Il faut en effet rappeler que l'intérêt de la surveillance internationale réside dans la perspective de promouvoir des politiques de règlementation qui empêchent les risques systémiques. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le maintien de la *stabilité* [condition nécessaire au bon fonctionnement du système monétaire et financier international] a été substituée à la maitrise de l'inflation comme enjeu principal de la surveillance.

> As a vehicle for the conduct of both bilateral and multilateral surveillance, Article IV consultations should focus on individual members' own domestic and balance of payments stability as well as on global stability, which is typically a condition for the effective operation of the international monetary system[657].

C'est dire que la surveillance a pour intérêt son objectif de prévenir tout risque d'instabilité. En d'autres termes, les évaluateurs tiendront compte des risques lorsqu'ils analyseront l'existence de lacunes dans les mesures de prévention d'un pays. Or, les risques existants dans un pays dépendent des caractéristiques spécifiques propres au pays concerné. Par exemple, le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est très faible dans certains alors même qu'il est très élevé dans d'autres pays.

L'évaluation de l'efficacité de ses politiques doit donc tenir compte de la spécificité de chaque pays tant en ce qui concerne le choix des objectifs à atteindre qu'en ce qui concerne les politiques nationales mises en œuvre à ces fins.

La prise en compte des objectifs spécifiques. Si l'objectif général consensuellement recherché par tous est la stabilité monétaire et financière internationale, la prise en compte des caractéristiques spécifiques implique une liberté dans le choix des objectifs spécifiques poursuivis par chacun pour autant simplement que ces derniers concourent effectivement à cette stabilité. Par conséquent, les préoccupations économiques qui sous-tendent la mise en place de telles ou telles politiques nationales ne sont pas les mêmes selon les États. Cette prise en compte de la spécificité s'observe notamment dans le cadre de la surveillance exercée à l'occasion d'une assistance financière. Dans ce cadre-là en effet, les États se fixeront en toute souveraineté des objectifs en fonction de la vision économique et sociale de leurs dirigeants politiques. C'est notamment dans cet esprit, que les Statuts du FMI précisent que

657 FMI. Guidance note for surveillance under article IV, 2012, p. 9, en ligne : http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/101012.pdf [consulté le 24 février 2015].

les principes qu'ils édictent dans le cadre de sa politique de surveillance « *respectent les orientations sociales et politiques intérieures des États membres, et le Fonds prend dûment en considération, pour leur application, la situation particulière de chaque État membre*[658] ». Toutefois, l'élaboration de ces objectifs se fera en bonne entente avec les instances internationales compétentes dont le soutien financier est sollicité. La conciliation entre la vision politique des autorités nationales et les intérêts poursuivis par l'institution se matérialise par le contenu même de la conditionnalité qui est en réalité le fruit d'un compromis entre les deux parties définissant des engagements que l'État mettre en œuvre pour atteindre les résultats escomptés.

Conséquence : une évaluation proportionnelle. Ce faisant, les évaluateurs ne seront pas tenus d'examiner tous les facteurs dans chaque cas. Lorsqu'un pays est manifestement efficace dans un secteur, tout en soulignant les domaines où de bonnes pratiques ont été particulièrement constatées, il ne sera pas nécessaire de procéder à un examen approfondi des politiques concernées. Ainsi, lorsque le risque de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme est faible, les exigences seront moindres et le pays peut en toute logique décider de ne pas appliquer certaines recommandations à certains établissements financiers. Toutefois, cela devra être justifié[659]. De ce point de vue, le degré d'exigence et de conformité sera proportionnel à la nature du système juridique évalué.

En d'autres termes, la qualité des politiques et les objectifs poursuivis par chaque État détermine également l'intensité de la surveillance de leur efficacité. C'est d'ailleurs à dessein que pour l'évaluation de l'efficacité du cadre juridique national de LBC/FT, le GAFI recommande avec vigueur la *vigilance* « *dans l'utilisation des données relatives à d'autres pays comme éléments de comparaison pour juger de l'efficacité, compte tenu des différences importantes de contexte, de systèmes de LBC/FT et de pratiques de collecte de données entre les pays*[660] ». Variant considérablement d'un pays à l'autre, les évaluateurs devraient utiliser toutes les informations caractéristiques de l'État évalué pour se forger une opinion. Cela revient à dire que la conclusion définitive de l'évaluateur quant au niveau de résultat atteint pour un objectif donné, devrait être formulée sur la base de ces différents facteurs dont l'interprétation critique doit être faite suivant le contexte du pays évalué. La prise en compte de la spécificité implique le recours à différents facteurs pour comprendre dans quelle mesure le résultat est atteint. Il s'agit des facteurs aussi bien juridiques qu'extra-juridiques.

En ce qui concerne les facteurs extra-juridiques, l'autorité de surveillance recourra notamment aux documents statistiques et autres facteurs socio-économiques qui caractérisent l'État évalué. En ce qui concerne les facteurs juridiques, plusieurs indicateurs sont à prendre en compte. Il peut par exemple s'agir de la forme juridique c'est-à-dire l'organisation constitutionnelle de l'État évalué. C'est notamment dans cet esprit que

---

658 Art. IV section 3.

659 GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », p.20, pt. 57.

660 GAFI, p.19, pt.53.

l'OCDE privilégie le terme « juridiction[661] » au détriment de celui de la notion de « pays » car un même pays peut afficher des différences de législations selon les juridictions. Ainsi par exemple, à la différence d'un État unitaire, un État composé prenant la forme soit d'un État fédéral, soit d'une confédération comprend en son sein plusieurs autres État qui jouissent d'une autonomie leur permettant d'organiser leur propre système juridique. Rappelons que dans le cas d'un État composé, l'OCDE peut procéder à des évaluations des États membres considérés à juste titre comme des juridictions géographiquement différentes avec des règlementations distinctes qui régissent le droit des sociétés, des valeurs mobilières, etc. L'État du Delaware illustre parfaitement cette réalité dans la mesure où avant l'adoption du règlement de l'Internal Revenue Service [IRS] du 13 décembre 2016 qui impose aux propriétaires des sociétés à actionnaire unique et à responsabilité limitée de s'identifier auprès des services fiscaux, celui-ci était considéré par toute la communauté financière internationale comme un paradis fiscal contrairement aux autres États fédérés des USA. Notons d'ailleurs que bien que cette nouvelle règlementation constitue une véritable avancée en termes de transparence fiscale, l'opacité bancaire et fiscale y prévaut encore pour les autres types de sociétés.

En somme, l'on peut affirmer que dans le cadre de l'examen de l'efficacité des politiques, l'évaluateur devra tenir compte de tous les facteurs contextuels de chaque État. Cette dimension in concreto rend plus efficace la surveillance en ce qu'elle favorise une meilleure application des normes et permet une adaptation du contrôle à la situation spécifique de chaque État. En ce sens, cette nature particulière de la surveillance permet donc de « faire face à toutes les circonstances sans oublier pour autant les objectifs poursuivis » en orientant les États vers les solutions adéquates. L'on peut ainsi dire que son caractère in concreto donne également au contrôle exercé une dimension éminemment politique en ce qu'il vise à identifier la nature intrinsèque de chaque État afin de les orienter vers les moyens les plus efficients de nature à permettre la réalisation des objectifs poursuivis.

***

En conclusion, l'on peut affirmer que l'évaluation de l'efficacité des politiques consiste en un contrôle politique qui prend la forme d'un contrôle de l'opportunité des mesures préconisées en tenant compte des facteurs contextuels propres à chaque pays. Dans un État en crise par exemple, au lieu de rechercher la stricte application des normes, il sera recherché l'évolution de la situation et les solutions envisageables les plus adéquates. L'autorité de surveillance s'accordera par ce biais un droit de regard sur les choix stratégiques des États ; ce qui constitue une inflexion flagrante de la souveraineté politique nationale. Cette dimension politique du contrôle se manifestera également dans les conclusions à travers la formulation de recommandations destinées à conseiller les États sur le choix de leurs politiques c'est-à-dire aussi bien les objectifs que les actes à adopter. Ceci étant, bien qu'elle constitue une importante limite à la souveraineté nationale, cette dimension politique a

661 OCDE, « Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE », p.12, disponible sur www.oecd.org, [consulté le 04 janvier 2017].

l'avantage d'instaurer un climat favorable entre l'instance de surveillance et l'État en cause car elle permet non seulement d'éviter une sanction abrupte qu'impliquera l'exercice exclusif d'un contrôle de légalité, mais aussi d'orienter les politiques nationales vers la réalisation des objectifs convenus à travers des solutions plus apaisées tenant compte de sa situation spécifique.

§ 2. LA DIMENSION NORMALISATRICE[662] DE L'ÉVALUATION

Ainsi que cela a été observé et souligné, l'objectif final de la surveillance n'est pas en soi d'assurer la légalité abstraite des comportements étatiques mais plutôt d'orienter les politiques nationales vers l'objectif suprême de la stabilité. Toutefois, le contrôle de la mise en œuvre des normes de référence constitue l'un des principaux vecteurs de cette ambition. Il en ressort donc une corrélation entre l'évaluation de la conformité légale et l'évaluation de l'efficacité dans la mesure où la première permet de déterminer s'il existe dans le pays évalué, les bases juridiques et institutionnelles d'un système juridique efficace. C'est dans cette logique que s'agissant de l'intégrité des systèmes financiers par exemple, le GAFI précise qu'un niveau de conformité technique faible a pour conséquence l'inefficacité du système de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [LBC/FT][663]. Partant, l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales qui se définit comme la vérification de l'aptitude de celles-ci à atteindre les objectifs poursuivis implique également une évaluation de la pertinence des normes internationales en conformité desquelles les États ont mis en place leurs politiques (A). Cette évaluation de la pertinence a une incidence réelle sur le plan normatif qui nous permettra de mesurer la pleine dimension normalisatrice de la surveillance monétaire et financière internationale (B).

A. L'évaluation de la pertinence des normes internationales : une composante de l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales

Un niveau insuffisant de conformité légale pouvant avoir pour conséquence l'inefficacité du système juridique national, les acteurs de la surveillance considèrent que les facteurs contextuels qui peuvent en grande partie expliquer pourquoi le pays obtient de bons ou de mauvais résultats « *ne doivent pas être utilisés pour justifier une mise en œuvre faible ou inégale des normes*[664] ». Cela revient à dire que dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique, l'État est appelé à appliquer les normes internationales. L'on saisit ici nettement mieux la corrélation qui existe entre le contrôle de l'efficacité et le contrôle de la légalité. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que la surveillance exercée par les instances compétentes s'applique à une

---

662 Le terme « normalisatrice » est utilisé ici pour faire référence à la fois à l'action d'adopter des normes, et à celle de rétablir une situation normale conformément à la définition retenue par l' Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.691.

663 GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », p.17.

664 GAFI, p.20, pt. 57.

matière dont l'évolution n'est pas toujours prévisible a priori. En effet, le secteur de la finance internationale est un domaine qui se caractérise notamment par l'innovation et l'incertitude de sorte qu'une norme internationale considérée pourtant comme un standard de référence, peut perdre toute sa pertinence selon l'évolution de l'économie internationale. Suivant cette considération, le contrôle de l'efficacité des politiques nationales va également prendre la forme d'une évaluation de la pertinence de cette légalité de référence qui consistera donc pour l'autorité de surveillance à évaluer le caractère approprié c'est-à-dire l'aptitude de ces normes de référence à atteindre l'objectif poursuivi.

C'est dans cette perspective notamment que constatant que la mise en œuvre de l'essentiel des réformes du G20 était achevée, le CSF en collaboration avec les organismes internationaux de normalisation, a entrepris d'analyser si lesdites réformes fonctionnent comme prévu. Il a ainsi élaboré un cadre pour l'évaluation des effets des réformes de régulation financière du G20[665] afin de déterminer si ces normes financières internationales atteignent les résultats escomptés et d'identifier les conséquences involontaires matérielles qui devraient être corrigées, sans compromettre les objectifs recherchés par lesdites réformes[666]. Ce cadre décrit la méthodologie de l'évaluation qui sera opérée dans le cadre de l'évaluation des effets des réformes de la régulation dont la mise en œuvre est en cours et achevée. Ainsi, tout en rappelant le pouvoir de coordination du CSF dans l'évaluation de la mise en œuvre des réformes du G20[667], le cadre indique qu'un organisme international de normalisation peut prendre l'initiative d'évaluer l'effet des normes qu'il a produites.

Il ressort du cadre élaboré par le CSF qui constitue aujourd'hui le seul cadre juridique formel du contrôle de la pertinence, que cette évaluation peut se résumer en deux principales étapes.

La première étape sera celle de l'identification de l'objectif poursuivi c'est-à-dire l'identification des objectif initiaux et les principaux problèmes que la réforme visait à résoudre. A ce propos, il faut indiquer que l'ensemble de ces normes comporte un objectif général et un objectif spécifique. L'objectif général poursuivi par l'ensemble des normes monétaires et financières internationales est la stabilité du système monétaire et financier national. En ce sens, le CSF parle à propos des réformes du G20, du maintien d'un système financier résiliant, ouvert et intégré qui soutient la croissance économique forte, durable et équilibrée. En dehors de ces objectifs généraux, chaque norme comporte un objectif spécifique qui lui est assigné et défini par les organes compétents. Ainsi par exemple, Bâle III a pour objectif spécifique la résilience accrue du secteur bancaire face au stress financier et économique, ainsi que l'amélioration du cadre de gouvernance bancaire[668]. L'on peut une

---

665 CSF, « Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms ».

666 CSF, p.1.

667 Voir Chapitre I (section I) du Titre II de la première partie.

668 Voir en ce sens, CBCB, « Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems », décembre 2010, p.1; et, CBCB, « Basel III: Finalising post-crisis reforms », décembre 2017, p.1, disponibles sur www.bis.org, [consulté le 27 avril 2018].

fois de plus ici observer le lien qui se crée entre le contrôle de légalité et le contrôle de l'efficacité car une telle assignation implique dans le sens inverse que dans la perspective de réaliser un objectif spécifique, l'État devra mettre en œuvre une politique conforme au cadre normatif correspondant. Par exemple, pour rendre son système bancaire plus résilient, le cadre juridique national devra être compatible avec le dispositif de Bâle III. L'exercice de contrôle de l'efficacité nous permet d'observer que si l'État dispose d'une liberté dans le choix des objectifs à poursuivre, le choix de la politique à mettre en œuvre reste lui fortement encadré par le garde-fou que représente la légalité de référence. Toutefois, il reste à déterminer si ce dispositif de référence est approprié. C'est là qu'intervient la seconde étape de l'évaluation.

L'objectif de ladite évaluation consistant à déterminer la pertinence des normes, le second volet de ce contrôle est la comparaison des résultats obtenus par la politique nationale mise en œuvre en application de ce cadre normatif, avec l'objectif initialement poursuivi tel que décrit dans le document de politique de l'organisme qui l'a produit. Les objectifs d'une norme sont exprimés en des termes généraux ; il reviendra donc aux organes de surveillance de traduire ces termes en des repères mesurables pour évaluer si les effets correspondent bien à ce qui était souhaité en tenant compte des hypothèses ex-ante sous-jacentes[669]. A ce stade de l'évaluation encore, le contrôle effectué comportera des éléments extra-juridiques en faisant recours à des logiques tant économico-financières que socio-politiques. Ainsi pour déterminer le degré de réalisation des objectifs aussi bien généraux que spécifiques, l'évaluation de l'efficacité devra également tenir compte des coûts et des avantages découlant de la mise en œuvre d'une réforme ou même de la réalisation d'un objectif donné. Il peut s'agir des coûts privés c'est-à-dire les coûts d'ajustement par les acteurs de marché avec de nouvelles règles [par exemple en termes d'augmentation du personnel et de renforcement des systèmes informatiques] ou des coûts sociaux qui sont souvent liés à des effets d'entraînement potentiels sur la croissance économique[670]. Ces différentes analyses ont pour but d'examiner si la combinaison des réformes a conduit à renforcer ou entraver la réalisation de leurs objectifs spécifiques ou conduit à d'autres effets bénéfiques ou défavorables. Tel a notamment été l'objet de l'évaluation par le CSF pour l'année 2017 dont le rapport comprend une analyse sur les effets globaux potentiels et actuels des réformes sur la résilience du système financier international. Publié le 3 juillet 2017, ce troisième rapport adressé au G20 montre une résilience plus élevée du système financier international sans entraver l'offre de crédit à l'économie réelle. En effet, les grandes banques internationales continuent à constituer des réserves de capital et de liquidité, le système financier international est plus diversifié grâce notamment à la croissance des financements basés sur le marché, et la croissance du crédit a repris dans toutes les régions bien qu'à des rythmes différents. Toutefois, le rapport recommande la vigilance dans trois domaines. En ce qui concerne le premier domaine qui tient au maintien d'un SFI ouvert et intégré, l'on note la diminution des

669 CSF, « Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms », p.4.

670 CSF, p.4.

prêts bancaires internationaux, en particulier par les banques européennes. De ce point de vue, le risque de fragmentation géographique du marché demeure à surveiller. En ce qui concerne du deuxième qu'est la liquidité, bien que des preuves d'une réduction générale demeure limitée, le CSF estime devoir renforcer sa surveillance de la liquidité et de la résilience dans des conditions de crise. Dans le troisième domaine c'est-à-dire les effets des réformes sur les économies émergentes et en développement [EMDE], le CSF note des défis et des préoccupations liés à la réduction de l'activité des banques mondiales sur leurs marchés intérieurs. A ce jour, cela ne semble toutefois ne pas avoir d'impact significatif sur la croissance globale du crédit dans ces EMDE.

A la lumière de cette présentation, force est d'affirmer qu'en matière monétaire et financière internationale, l'évaluation de la pertinence des normes internationales est une modalité importante de la surveillance. Composante essentielle de l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales, elle consiste à évaluer l'efficacité de la norme c'est-à-dire son aptitude à atteindre l'objectif poursuivi en identifiant dans un premier temps l'objectif recherché et en le comparant ensuite avec les résultats obtenus.
Précisons à cet effet que comme nous le verrons dans la section qui suit, bien que ce cadre constitue aujourd'hui le seul cadre juridique formel de l'évaluation de la pertinence des normes monétaires et financières internationales de référence, le CSF et les organismes internationaux de normalisation ne sont pas les seuls acteurs de la surveillance à effectuer une telle évaluation. Cette évaluation de la pertinence des normes de référence est également effectuée dans le cadre de l'exercice d'activités opérationnelles. L'on peut notamment ici citer le cas typique de l'assistance financière des institutions de Bretton-Woods.

B. L'incidence normative de ladite évaluation

L'évaluation de la pertinence des normes internationales comporte une incidence normative car elle permet à la surveillance de participer de manière judicieuse au processus de normalisation. En effet, en plus de permettre la formulation des recommandations d'actions nécessaires [qui feront l'objet d'une section dédiée à la force contraignante de la surveillance], cette remise en cause de leur pertinence, permet également de mettre à jour, de réadapter et donc de transformer les normes inefficaces en de nouvelles normes plus pertinentes sans impliquer la réduction des engagements des membres de façon à les réadapter aux enjeux économiques actuels[671]. Cette dimension normative de l'évaluation s'explique par le fait que chacun des acteurs de la surveillance dispose également d'un pouvoir de normalisation suivant son domaine de compétence. Par voie de conséquence, la responsabilité finale de décider si et comment une norme ou une politique particulière doit être modifiée, incombe à l'instance responsable de sa production[672].

---

671 CSF, p.2.

672 Cette répartition des compétences a notamment été consacrée dans le Guide sur l'évaluation des effets des réformes du G20, p.16. Cette compétence apparaît également en filigrane à la p.15 de la Méthodologie du GAFI qui indique que sa surveillance a également pour objectif d'améliorer les recommandations du GAFI.

Cette dimension normalisatrice de l'évaluation s'est principalement observée dans le cadre de la surveillance de la conditionnalité du FMI. En effet, il faut rappeler que l'accès aux ressources des institutions de Bretton-Woods et d'autres institutions comme le MES sont assujettis à deux types de conditions. Les premières sont d'ordre statutaire et les secondaires tiennent à la politique de ces institutions : c'est la conditionnalité. En ce qui concerne les conditions statutaires, il est important d'indiquer que le FMI dispose d'un large pouvoir de dérogation. En vertu de l'article V section 4 des Statuts, il peut en effet lever de manière discrétionnaire ces conditions statutaires en tenant notamment compte de la situation spécifique de chaque État. C'est sur cette base que constatant la perte de leur pertinence, le FMI a rendu par sa pratique, caduques deux conditions statutaires d'accès à ses ressources. La première a trait au montant des ressources dont peuvent bénéficier les États membres. Alors que les conditions statutaires limitent l'accès d'un membre aux ressources du FMI à un tirage maximal de 200% de sa quote-part, plusieurs exemples démontrent que le FMI outrepasse discrétionnairement cette limite. Par exemple, la Corée du sud bénéficia en 1977 d'une aide de plus de 2000% de sa quote-part, tandis que les aides récentes de la Grèce en 2010 et du Portugal en 2011 s'élevèrent respectivement à 3200% et à 2300%[673]. La seconde condition tient à l'objet de l'assistance fournie par le FMI. En effet, les Statuts du FMI prohibent l'usage par tout bénéficiaire de ses tranches de crédit pour faire face à des sorties importantes ou prolongées de capitaux[674]. Cette condition est aujourd'hui caduque car les aides du FMI sont de plus en plus liées à des problèmes de nature financière se manifestant par des sorties massives de capitaux. L'on peut notamment citer les exemples de la Turquie en 2001, de l'Argentine en 2002, la Hongrie en 2008 ou encore de l'Ukraine.

En ce qui concerne la conditionnalité, il faut indiquer que l'assistance financière internationale se caractérise par des décaissements échelonnés qui sont subordonnés à la réalisation de mesures concrètes dont la mise en œuvre fait l'objet d'une surveillance. L'objectif étant la mise en œuvre du programme, sont effectuées des *revues de programme* à travers lesquelles les autorités de surveillance évaluent périodiquement si les programmes sont en bonne voie d'exécution ou si des modifications pour atteindre les objectifs fixés sont nécessaires. Ces revues comportent non seulement une dimension rétrospective afin de vérifier si les conditions sont observées dans les délais convenus, mais aussi une démarche prospective afin de vérifier si le programme doit être modifié en fonction de l'évolution de la situation. Dans le même esprit, il faut noter que la politique générale qui guide la conditionnalité du FMI est en perpétuelle évolution. Jusqu'aux années 1980, cette conditionnalité du FMI était essentiellement axée sur les politiques macroéconomiques. Par la suite, l'éventail des conditions structurelles a été accru du fait de l'assistance croissante

673 Carreau et Juillard, « Le financement de l'économie: le système monétaire et financier international », p.671.

674 Statuts FMI, art. VI section 1(a) et section 2. Cette prohibition est logique dans la mesure où les mouvements de capitaux ne relevant en principe pas la compétence statutaire du FMI, cette aide devrait pour avoir pour seul objectif de rééquilibrer la balance des paiements conformément à l'article I(v)(vi) des Statuts. Précisons que la tranche de réserve peut être utilisée à n'importe quelles fins car elle correspond au montant n'excédant pas la quote-part dont dispose l'État bénéficiaire (art. XXX(c)). Au-delà, on parlera de tranches de crédit dont l'utilisation est strictement règlementée.

envers les pays à faible revenu et les pays en transition touchés par de graves problèmes structurels compromettant la stabilité et la croissance économique. Ces dernières années, tirant les leçons des effets des programmes de financements antérieurs, trois principales études effectuées par le Conseil d'administration du FMI ont abouti à trois grandes réformes en 2002, 2009 et 2016, qui ont permis un assouplissement de la conditionnalité pour la rendre mieux adaptée aux besoins des États membres et donc plus efficace. Les critères mis en place pour fonder l'accès exceptionnel aux ressources du FMI allant au-delà des limites statutaires illustre bien cette évolution. En effet, l'accès normal aux ressources du Fonds est limité à un plafond annuel de 200% de la quote-part du bénéficiaire pour un total cumulé sur toute la période du programme à 600% de la quote-part. Toutefois, un État membre peut bénéficier d'un concours allant au-delà de ces limites sous réserve de la satisfaction à certains critères. Or, ces critères ont fait l'objet de modifications suivant les exigences qui se sont imposées au fil des années. Tel a notamment été le cas du critère de l'exemption systémique suivant lequel la soutenabilité de la dette de l'État bénéficiaire doit préalablement être vérifiée et certifiée sauf s'il est admis qu'un éventuel refus aurait des conséquences systémiques importantes au niveau international. Ce critère introduit en 2002 a cependant été rendu caduque par la pratique du FMI comme en témoigne le cas de la Grèce puisque l'approbation du financement fût accordée sans que la vérification de cette exigence n'eût été faite[675]. En raison des risques qu'elle comporte, cette clause d'exemption a finalement été supprimée du cadre juridique régissant l'accès exceptionnel aux ressources du FMI[676].

Il ressort de ces développements que le contrôle de l'efficacité des politiques permet également à la surveillance monétaire et financière internationale d'acquérir une puissance normative. En effet, l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales revient également à évaluer l'efficacité du cadre normatif international afin de le réadapter le cas échéant[677]. Par voie de conséquence, la surveillance exercée participe pleinement au processus normatif car elle permet de modifier les normes lorsqu'elles ne sont plus pertinentes. Cela est vrai tant dans le cadre de suivi qui accompagne la fourniture d'une assistance financière ; que dans la surveillance de droit commun exercée par les autres institutions comme le CSF ou les groupements internationaux de normalisation. Dans ce dernier cas, la perspective d'une modification du cadre normatif de référence met certainement en exergue la flexibilité de la plupart des normes monétaires et financières internationales qui se distinguent des normes conventionnelles caractérisées par leur rigidité et donc leur difficulté à être révisées. Cela étant, cette dimension normative ne peut se résumer uniquement par la valeur juridique des normes car dans le cadre de l'assistance financière, la surveillance aboutit également à la

675 BIE, « The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal », Evaluation report (Washington, D.C.: FMI, 28 juillet 2016), p.20.

676 FMI, « The Acting Chair's Summing Up—The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt—Further Considerations Executive Board Meeting 16/4, » 20 janvier 2016, en ligne: https://www.imf.org/external/pubs/ft/sd/2016/IMF_Selected_Decisions_38e.pdf, [consulté le 27 avril 2018].

677 Cet objectif a clairement été précisé par le CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms ».

modification des normes statutaires et celles de droit dérivé [conditionnalité] qui ont pourtant une valeur contraignante.

Conclusion du chapitre I

Il ressort de tous ces développements que la surveillance internationale en matière monétaire et financière a un objet très étendu car elle inclut à la fois un contrôle de légalité et de l'efficacité des politiques nationales qui en sont deux modalités interdépendantes et cumulatives. Le contrôle de la légalité qui est la première phase de l'évaluation effectuée par les autorités de surveillance consiste dans la vérification de la conformité des politiques nationales. Cela étant, ce n'est pas l'application uniforme de ces normes qui est recherchée mais plutôt l'orientation vers une mise en œuvre cohérente des politiques nationales de manière à aboutir à des politiques monétaires et financières harmonisées. S'il en est ainsi, c'est parce que l'objectif réel des instances compétentes à travers leur surveillance est d'élaborer une politique commune orientée vers la poursuite d'un objectif commun : la stabilité. Cette ambition se résume parfaitement dans l'affirmation du FMI selon laquelle sa surveillance consiste à « *veiller sur l'impact des politiques des États non seulement sur leur propre système interne ; mais aussi leur influence (significative*[678] *ou non, réelle ou potentielle) sur la stabilité et le fonctionnement efficace du système monétaire et financier international*[679] ».

Le contrôle prend de ce fait un aspect constructif en devenant un moyen de gouvernement[680] ou plutôt de supervision[681]. Dans cette perspective, la surveillance prend en second lieu la forme d'un contrôle de l'efficacité des politiques nationales pour vérifier si celles-ci sont effectivement de nature à favoriser la réalisation de cet objectif général. Ainsi, bien qu'étant au départ juridique, son but politique dote la surveillance d'une dimension éminemment politique. Le but étant de façonner le profil économique des États, la surveillance effectuée prendra la forme d'un contrôle de l'opportunité des mesures nationales en tenant compte des spécificités propres à chaque État. De ce point de vue, il convient d'observer une différence avec les autres systèmes de contrôle mis en place dans d'autres branches du droit international. Dans le droit OMC par exemple, toute poursuite au titre de l'article III du GATT consacrant le principe de non-discrimination s'arrête lorsqu'il est fait la démonstration de la légalité de la mesure étatique. L'appréciation de la proportionnalité ou

---

678 L'influence significative » renvoie simplement à l'impact de la politique d'un État représentant une partie importante de l'économie mondiale.

679 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.5.

680 Selon le Vocabulaire juridique, Cornu, 2014, p.494, le gouvernement s'entend au sens fonctionnel, comme « l'ensemble des compétences et activités visant à « déterminer l'orientation de la politique du pays ». Il se rapproche sous cet angle de la notion de gouvernance de l'anglais governance dont le but est selon l'IT governance institute, « de fournir l'orientation stratégique, de s'assurer que les objectifs sont atteints, que les risques sont gérés comme il le faut et que les ressources sont utilisées dans un esprit responsable », en ligne sur www.toupie.org.

681 Entendu ici au sens anglais du terme c'est-à-dire « the series of acts involved in managing, directing, or overseeing persons or projects » selon le *Black's Law Dictionary*, 10th edition (St. Paul: Thomson Reuters, 2014), p.1667.

de la nécessité de la mesure nationale qui a pu prendre la forme d'un contrôle de l'opportunité dans certaines affaires[682], n'intervient que lorsque conformément à la dérogation (exception) prévue à l'article XX, il est constaté que la mesure est inconforme aux prescriptions de l'article III. La différence est qu'en matière monétaire et financière, la légalité est une modalité non pas alternative mais cumulative du système de contrôle exercé.

Cet aspect constructif se vérifie également d'un point de vue normatif car l'ambition de construire une politique commune conduira la surveillance à participer au processus normatif en ce sens qu'elle permet également l'amélioration c'est-à-dire une modification du cadre normatif international de référence lorsque celui-ci se révèle inadapté. Le contrôle de la légalité et celui de l'efficacité étant interdépendant, l'on peut affirmer que la surveillance monétaire et financière a pour objet d'assurer la pertinence et l'effectivité des normes internationales entendu au sen anglais du terme. Elle consiste en effet à s'assurer non seulement de leur mise en œuvre nationale mais également à s'assurer de leur efficacité c'est-à-dire leur aptitude à permettre la réalisation par les politiques nationales, des objectifs nationaux poursuivis qui doivent converger vers l'objectif ultime de la stabilité au niveau mondial.

682 Cas de l'affaire Thon II, §.5.35-5.39 par exemple.

CHAPITRE II.

LES MODALITÉS TENANT À L'INTENSITÉ DE LA SURVEILLANCE.

Du fait de l'intervention d'une pluralité d'institutions, la surveillance internationale en matière monétaire et financière est une activité institutionnalisée qui se caractérise par une diversité de mécanismes de suivi qui varient en fonction de leur intensité. Dans le langage courant, l'intensité se définit comme le « degré d'activité, de force ou de puissance[683] ». Dans le cadre de notre étude, l'usage que nous faisons de la notion d'intensité renvoie au degré d'influence qui existe dans les relations entre les acteurs de la surveillance et les États. De la sorte, la question qui devra être résolue est de savoir quel est le degré d'intensité de la surveillance des instances compétentes sur les États ? La recherche de la résolution de cette problématique nous emmènera à déterminer la réelle nature des relations entre les instances et les États. Il s'agira en réalité de déterminer si les États subissent ou s'ils influencent également les instances compétentes dans l'exercice de la surveillance.

Pour ce faire, nous mesurerons le degré d'intensité des modalités de la surveillance sur la base de deux principaux critères. Le premier est le critère temporel. Tenant au moment pendant lequel la surveillance intervient, ce critère nous permettra de distinguer plusieurs variantes de l'évaluation effectuée en matière monétaire et financière. Le second critère est le critère organique qui tient à la nature des organes d'évaluation selon qu'ils sont composés d'agents indépendants ou de représentants nationaux. Suivant le fil conducteur que représenteront ces deux critères, nous étudierons donc les modalités de la surveillance à travers une analyse de son intensité temporelle (Section I.), et ensuite celle de son intensité institutionnelle (Section II.).

683 Collectif, Rey, et Verdier, *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française - Édition des 50 ans*, p.1351.

SECTION I.
LES PALIERS DE L'INTENSITÉ TEMPORELLE DE LA SURVEILLANCE

Étudier les paliers de l'intensité temporelle revient à étudier à quel moment et à quel rythme intervient la surveillance. Cela suppose une analyse approfondie des aspects liés aux deux enjeux de la fréquence et du champ d'application temporel des mécanismes de surveillance. Nous étudierons donc d'une part, le champ d'application de la surveillance (§ 1.) ; et d'autre part, la fréquence des différents cycles de surveillance (§ 2.).

§ 1. LE CHAMP D'APPLICATION TEMPOREL DE LA SURVEILLANCE

Suivant le critère précis de son champ d'application temporel, la surveillance monétaire et financière internationale s'exerce par le biais de plusieurs modalités qui peuvent être classées sous deux formes. Tantôt, la surveillance exercée prend la forme d'une évaluation a priori, c'est-à-dire d'un contrôle des actes non encore entrés en vigueur (A.) ; tantôt elle prend la forme d'une évaluation a posteriori, c'est-à-dire d'un contrôle d'actes déjà promulgués (B.).

A. L'exercice d'une évaluation a priori

La pratique du contrôle a priori est très peu courante en droit international car la souveraineté rend assez invraisemblable l'exigence d'un accord préalable pour l'adoption d'un acte étatique. De ce point de vue, la matière monétaire et financière fait figure d'exception même si ce pouvoir n'est pas exercé par tous les acteurs de la surveillance. Cette modalité particulière de la surveillance s'effectue par le biais de deux principales modalités que sont les consultations préalables (1.) et le pouvoir d'approbation préalable reconnu à certaines autorités de surveillance (2.).

1. Les consultations préalables : cas du FMI

Bien que la matière monétaire et financière soit l'une des rares branches du droit international dans lesquelles sont exercées des consultations préalables, des exemples peu nombreux nous permettent d'illustrer cette pratique. Le cas le plus emblématique est représenté par les consultations préalables du FMI. En effet, les Statuts du Fonds prévoient non seulement des consultations qui s'imposent aux États (a.), mais également des consultations qui s'imposent au FMI lui-même[684] (b.).

a. Les consultations qui s'imposent au FMI

Avant tout, il faut rappeler que certaines obligations énoncées par le code de bonne conduite monétaire [Statuts FMI] se rapportent aux opérations courantes qui relèvent de la

684 Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, *op. cit.*, p.497-499.

compétence du Fonds contrairement aux opérations de capital. A ce titre, une obligation de mener des consultations avec les « États intéressés » pèse sur le FMI lui-même lorsqu'il envisage de décider si « *certaines opérations courantes doivent être considérées comme des opérations en capital*[685] ». Cette obligation peut paraître curieuse au premier abord dans la mesure où le FMI est doté d'un pouvoir d'interprétation de l'ensemble du dispositif issu de ses Statuts. C'est d'ailleurs sur la base de ce pouvoir quasi-judiciaire exclusif qu'il a eu l'occasion de définir les contours de la notion d'*opérations en capital* à travers la publication d'un cadre conceptuel pour l'établissement de la balance des paiements [dénommé Manuel de la Balance des paiements] dont la cinquième et dernière édition de 2008, sert actuellement de guide pour une telle élaboration aussi bien aux pays membres de l'UE depuis 2014, qu'aux autres États membres, à l'instar des éditions précédentes publiées en 1948, 1950, 1961 et 1977. Selon ce Manuel[686], dans le cadre d'une cohérence avec le système de comptabilité nationale, les rubriques de la balance des paiements sont réparties entre comptes : le compte de transactions courantes qui se subdivise en biens, services, revenus et transferts courants ; le compte de capital qui regroupe les transferts en capital - remises de dettes, pertes sur créances, aides à l'investissement, transferts des migrants et les acquisitions et cessions d'actifs non financiers non produits [brevets, marques, droits d'auteur...] ; et le compte financier qui se décompose entre les investissements directs, les investissements de portefeuille, les produits financiers dérivés, les autres investissements et les avoirs de réserve.

La question qui se pose est donc de savoir ce qui peut justifier une telle inflexion à ce pouvoir pourtant exclusif du FMI. La réponse à cette question se trouve dans les termes de cette disposition à travers l'expression « États intéressés » que le FMI a l'obligation de consulter. En effet, bien qu'aucune décision ne définisse ce qu'il faille entendre par « États intéressés », on se rappellera notamment que l'article XIV des Statuts prohibe toute restriction à la réalisation des paiements et transferts afférents à des transactions internationales courantes. Or, il est important de garder à l'esprit que conformément à l'article IV section 3, l'activité normative du FMI doit être respectueuse des orientations sociales et politiques des États membres à travers une prise en compte de leur situation particulière. Afin de concilier ces deux impératifs, le FMI devra consulter alors les États concernés. Du point de vue précis de la surveillance, l'on pourrait par conséquent rapprocher la notion d'« États intéressés » à celle d'« États concernés ». Quant à la modification éventuelle de la liste des opérations considérées comme courantes si elle est souhaitable dans un but de clarification, il est à noter que comme l'a souligné Dominique Carreau, « *beaucoup d'États et même le Fonds trouvent leur compte dans cette imprécision ; de plus, un accord [théoriquement non nécessaire] serait difficile à réaliser*[687] ».

---

685 Art. XXX(d).

686 http://www.banquefrance.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Economie_et_Statistiques/methodologie-balance-des-paiements.pdf

687 Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, *op. cit.*, p.498.

b. Les consultations préalables qui s'imposent aux États

Tout en imposant au FMI de consulter les États, les Statuts imposent expressément aux États-membres de consulter le FMI dans trois hypothèses que sont la modification de la parité de change, la déclaration formelle de la rareté d'une monnaie — hypothèse devenue caduque[688] —, et l'option des pratiques de changes multiples.

En ce qui concerne la modification de la parité, il sied de préciser qu'il ne s'agit pas en soi d'une « manipulation » condamnable, ni la marque d'une dérive laxiste de la politique monétaire. Elle peut s'imposer pour des raisons conjoncturelles, ou être décidée dans le cadre d'une stratégie à long terme. En ce sens, la parité de la monnaie nationale peut être modifiée par les autorités monétaires dans le cadre d'une dévaluation ou d'une réévaluation. La dévaluation consiste à diminuer la valeur de la monnaie nationale par rapport à l'étalon de référence. Elle a pour effet d'augmenter le nombre d'unités de monnaie nationale nécessaires pour obtenir une unité de monnaie étrangère. C'est dans cette logique que le franc français passa, le 8 août 1969, de 0.180 g à 0.160 g d'or. La réévaluation débouche quant à elle sur une augmentation de la valeur de la monnaie nationale par rapport à l'étalon choisi. Elle doit conduire à un accroissement du prix des produits exportés et une baisse du prix des produits importés. En termes de flux de capitaux, il s'agit de procéder à une rémunération plus onéreuse des capitaux étrangers et d'offrir des placements plus avantageux pour les capitaux nationaux à l'étranger. Le 21 juillet 2005, la Chine a procédé à une réévaluation modérée de sa monnaie nationale, le renminbi, et officiellement modifié son système de change.

Toutefois, en raison des effets qu'une telle pratique monétaire pourrait avoir sur la stabilité nationale et internationale, le FMI dispose d'un véritable pouvoir d'opposition ou d'approbation[689] ; son contrôle consiste ici à évaluer l'opportunité ou non de la modification. Pour ce faire, des consultations s'imposent aux États membres dès lors que la modification est envisagée[690]. L'objectif de ces consultations sera de contrôler la compatibilité des actions des autorités nationales aux objectifs poursuivis par ladite modification. Ainsi, par exemple,

---

688 On entend par monnaie rare, toute monnaie dont la demande risque sérieusement de mettre son État émetteur dans l'impossibilité d'y faire face. Il est important de préciser qu'en vertu de l'article VII de ses Statuts, le FMI peut constater la rareté d'une monnaie et accorder à celle ci un régime dérogatoire. Par conséquent, une déclaration formelle par le FMI de la rareté d'une monnaie vaut autorisation pour les pays membres d'« imposer des restrictions temporaires à la liberté des opérations de change sur la monnaie rare ». Sous réserve des dispositions de l'article IV et de l'annexe C, l'État membre émetteur de la monnaie déclarée rare sera exclusivement compétent pour déterminer la nature de ces restrictions pour autant qu'elles soient temporaires et proportionnelles à l'objectif de parvenir à la limitation de la demande de cette monnaie devenue rare aux montants de cette monnaie qu'il détient ou qui lui échoient. Toutefois, ces restrictions ne peuvent être mises en place qu'après des consultations avec le Fonds . C'est dire que ces consultations préalables sont une condition suspensive de leur validité. Cela étant, bien qu'imposées par les Statuts du Fonds, l'on peut observer que ces consultations ont peu de chances de se produire. En effet, l'inapplication de cette disposition lors de la pénurie de dollars au début des années 70 peut faire penser que cette condition serait devenue caduque sinon inopérante aussi bien pour le FMI que pour ses États membres d'autant que la déclaration de la rareté d'une monnaie peut être une opération délicate comportant plusieurs risques. Sur cette question, voir,, Dominique Carreau, Patrick Juillard, et Thiébaut Flory, *Droit international économique*, 3 édition refondue et augmentée, Manuel (Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1990), p.769 et s.

689 Statuts du FMI, Annexe C, pt. 4.

690 Statuts du FMI, Annexe C, pt. 6.

avant la dévaluation opérée dans la zone franc CFA en 1994, le FMI avait défini à l'occasion de ses consultations ; ce qu'il pensait être les mesures minimum à prendre pour que cette dévaluation porte ses fruits. Par la suite, il a fourni aux pays des conseils techniques sur le contrôle et la réglementation bancaires, l'exécution des réformes douanières et fiscales, ainsi que la compression des dépenses publiques.

Les consultations préalables s'imposent également en ce qui concerne les taux de change multiples. En effet, conformément aux articles IV section 2(b) et VIII section 3 des Statuts, bien que les pratiques discriminatoires soient interdites, elles peuvent sous certaines conditions être mises en œuvre. Ainsi, il peut être opté pour une monnaie à taux de change multiples. Toutefois, les consultations doivent avoir lieu avant toute introduction, tout changement, tout reclassement, ou toute modification importante dans ce domaine. Il convient de relever à cet effet qu'en matière de taux de change multiples comme en matière de manipulation monétaire, le véritable pouvoir du FMI réside dans son approbation préalable : les simples consultations ne jouent que pour les « pays de l'article XIV » qui maintiennent les pratiques susvisées ou qui les introduisent ; ce qui est une pratique devenue rarissime.

2. L'autorisation préalable

Certaines décisions nationales en matière monétaire et financière sont conditionnées par la validation des autorités internationales compétentes. L'approbation préalable est un moyen de contrôle qui place les États dans une dépendance étroite car « *la nécessité d'obtenir un accord préalable équivaut pratiquement à transférer à l'organe de contrôle le pouvoir de décision*[691] ». Caractéristique des organisations très intégrées, le pouvoir d'approbation préalable est encore plus présent dans le cadre de la surveillance régionale (b.) que dans le système de surveillance des institutions multilatérales (a.).

a. Le pouvoir d'approbation des institutions multilatérales

Au niveau international, ce pouvoir ne s'exerce que de manière exceptionnelle dans la surveillance de droit commun, et dans le cas précis de l'assistance financière. Dans le cas de la surveillance de droit commun, un tel pouvoir appartient au seul FMI. En matière d'introduction du taux de change, de restrictions sur les paiements courants, et de manipulations monétaires, le FMI dispose en effet d'un pouvoir d'autorisation et même d'un pouvoir d'opposition dans le dernier cas. Toutefois, ce pouvoir n'est pas discrétionnaire [absolu]. On se rappelle en effet qu'en vertu de l'article XIV section 3, les manipulations monétaires peuvent se justifier par un « déséquilibre fondamental ». De plus, afin de préserver la portion de souveraineté des États dans ce domaine, les pères fondateurs ont établi l'exigence selon laquelle le Fonds ne pourra pas s'opposer à une modification en raison de la politique intérieure sociale ou générale [political policies] du membre qui la

691 Merle, 1959, *op. cit.*, p.429

soumet[692]. A cet effet, le contrôle portant moins sur la légalité que sur l'opportunité de la mesure, le FMI devra donc donner son accord à une modification de parité d'une monnaie. Le dernier exemple en date est l'option annoncée par le gouvernement marocain de passer à un taux de change plus flexible qui a été encouragée par le FMI au motif qu'elle « *devrait permettre à l'économie d'absorber les chocs exogènes et de préserver sa compétitivité*[693] ».

Les Statuts du FMI placent néanmoins les pays qui ont accepté les obligations de l'article VIII sous un contrôle étroit dans la mesure où ces derniers ne peuvent recourir à des mesures discriminatoires ou à des pratiques de taux de change multiples qu'à condition « *d'y être autorisés par les présents Statuts ou d'avoir l'approbation du Fonds*[694] ». Sur ce point précis, les administrateurs ont précisé la politique du Fonds en indiquant que « *le maintien, l'introduction, l'adoption, ou le reclassement de taux de change multiples nécessitent une consultation et surtout l'approbation préalable du FMI s'il s'agit de pays de l'article VIII*[695] ». Ici encore, les États ont la possibilité de déposer une plainte visant à obtenir l'approbation par le Fonds contre ceux qui ont manqué à leurs obligations en matière de change auprès du Conseil d'administration[696]. Il s'agit en quelque sorte d'un accord à l'adoption de représailles. Le Conseil d'administration statuera promptement sur les demandes d'approbation. Précisons néanmoins qu'une telle possibilité de recours paraissait justifiée sous le système de Bretton-Woods caractérisé à l'origine par une obligation stricte de stabilité des taux change. Aujourd'hui, il est vraisemblablement difficile d'accéder à une telle demande en raison de l'imprécision et la flexibilité qui caractérisent les dispositions statutaires en vigueur depuis le 2e amendement qui accordent aux États une liberté de choix importante.

Si le pouvoir d'approbation préalable ne s'exerce que de manière quasi-exceptionnelle dans la surveillance de droit commun, l'assistance financière est un terrain plus propice à l'exercice d'un tel pouvoir dans la mesure où elle aboutit le plus souvent en pratique à ce que l'on pourrait qualifier de tutelle économique. L'on peut citer l'exemple de la surveillance de la Troïka sur la Grèce. En effet, dans le cadre de l'accord de refinancement négocié en mai 2010, les experts représentant Commission européenne, la BCE et le FMI étaient chargés d'auditer la situation économique grecque et notamment l'état de ses finances publiques. Dans cette perspective, ils ont notamment reçu la mission de contrôler un compte bloqué sur lequel était versée une partie des fonds prêtés à la Grèce : des fonds affectés uniquement au remboursement de la dette publique. Autrement dit, la Grèce ne pouvait pas utiliser cette partie de l'aide européenne sur d'autres postes budgétaires comme le paiement des salaires

---

692 Statuts FMI, Annexe, pt. 4.

693 FMI, Communiqué de presse n°17/427, en ligne sur www.imf.org.

694 Art. VIII section 3.

695 Voir la lettre du 18 décembre 1947 II A. 1-2-3-4.

696 *Idem.* « Si un membre se plaint au Conseil d'administration qu'un autre membre a manqué à ses obligations en matière de contrôle des changes, de mesures monétaires discriminatoires ou de pratiques de taux de change multiples, la plainte devra fournir tous les éléments permettant d'en vérifier le bien-fondé ».

des fonctionnaires ou des retraites sans l'approbation de la Troïka[697]. De la sorte, la Grèce était surveillée continuellement. Officiellement, on ne dit pas qu'elle était sous tutelle, mais comme l'avait affirmé Christian Parisot, « *concrètement, la Grèce a perdu sa souveraineté, du moins économique*[698] ». Comme nous le verrons dans les prochains développements, le degré de ce pouvoir d'approbation est fonction de la dépendance financière de l'État bénéficiaire de l'aide. Sur ce point, il est important de signaler que cet accord aura permis d'éviter que la Grèce ne soit pas en cessation de paiement le 20 mars 2011, date à laquelle le pays devait rembourser 14,5 milliards. De ce fait, la Troïka y disposait d'un pouvoir d'approbation accru.

b. Le pouvoir d'approbation préalable des institutions régionales

Contrairement à la surveillance multilatérale, l'on assiste au niveau régional à une véritable tutelle administrative avec un renforcement des pouvoirs des autorités communautaires au sein de la zone euro et la zone CFA.

Au sein de la zone euro, l'Eurosystème exerce une véritable tutelle administrative sur les différents établissements financiers nationaux. Par exemple, en application de l'article 19.1 des Statuts du SEBC, les établissements de crédit établis en zone euro sont assujettis à l'obligation de constituer des réserves [des fonds] sur des comptes ouverts auprès des banques centrales nationales de l'Eurosystème pour une durée d'environ un mois. Le pouvoir d'approbation préalable intervient dans la mesure où un établissement peut solliciter auprès de la banque centrale nationale de l'État membre où il réside, l'autorisation de constituer la totalité de ses réserves obligatoires de manière indirecte par le biais d'un intermédiaire. La faculté de constituer les réserves obligatoires par le biais d'un intermédiaire est, en principe, limitée aux établissements organisés de telle façon qu'une partie de leur gestion soit normalement assurée par cet intermédiaire [par exemple, les réseaux des banques d'épargne et des banques coopératives peuvent centraliser leurs avoirs de réserves]. Elle est soumise aux dispositions contenues dans le règlement de la BCE sur les réserves obligatoires[699].

Au sein de la zone CFA, la pratique de l'autorisation préalable peut être illustrée à travers la procédure de l'agrément unique prévue par le droit COBAC. Rappelons qu'au sein de la CEMAC, l'implantation des filiales et succursales des établissements de crédit dans tous les pays membres de la CEMAC est régie de manière uniforme par le droit COBAC [Commission bancaire de l'Afrique centrale]. Cela nous emmène à évoquer le règlement 01/00/CEMAC/UMAC/COBAC portant institution de l'*Agrément unique* des établissements de crédit au sein de l'Union monétaire. Il s'agit d'une autorisation de l'autorité régionale pour un établissement de crédit à s'établir dans un État membre. L'agrément

---

697 Décision du Conseil modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif.

698 http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2012/02/21/20002-20120221ARTFIG00460-grece-le-compte-bloque-scelle-sa-mise-sous-tutelle.php

699 Règlement n° 1921/2000 de la Banque centrale européenne du 31 août 2000 modifiant le règlement du Conseil (CE) n° 2531/98 du 23 novembre 1998 et le règlement de la BCE du 1er décembre 1998 concernant l'application des réserves obligatoires.

institué est dit unique car il évince toutes les dispositions nationales législatives afférentes à la forme juridique des établissements de crédit ainsi qu'à la composition de leur capital et à la procédure de nomination des dirigeants, pour donner la faculté d'ouvrir de simples succursales ou agences. Ceci permet d'éviter des formalités administratives dans un autre État de la communauté dans les cas d'une implantation de filiales, succursales ou agences pour l'extension de ses activités.

L'Agrément unique a pour effet juridique de créer au profit de l'établissement agréé un droit à la liberté de prestation des services bancaires et financiers[700] dans l'ensemble des États de la zone CEMAC sans avoir à solliciter d'autres autorisations dans les États d'accueil. Il n'en reste pas moins que ce texte dispose de son lot de restrictions puisqu'on y peut lire que seuls les banques et établissements financiers classés en cotes 1 et 2 par la COBAC peuvent bénéficier des dispositions du règlement ; dans le même temps on peut noter dans la conditionnalité envisagée, l'exigence d'une base financière considérable, afin de ne pas déroger aux normes prudentielles et à l'impératif de sécurité des usagers des services bancaires ou financiers, voire simplement les déposants.

Durant la phase d'instruction, saisi de cette demande d'autorisation préalable, le Secrétariat Général de la COBAC procède à l'examen de la conformité du projet d'implantation avec l'agrément accordé à la maison-mère ainsi que la compatibilité de cette demande d'implantation avec le bon fonctionnement du système bancaire du pays d'accueil et la sécurité des déposants du pays ayant accordé l'agrément initial. Néanmoins, l'examen au fond de la demande d'autorisation préalable reste subordonné à un avis formel du Ministre en charge des Finances du pays d'accueil.

L'étude de ces différentes procédures nous permet de constater que la surveillance internationale en matière monétaire et financière intègre un contrôle a priori qui limite de manière assez sensible la souveraineté. L'on note à ce propos une différence entre la surveillance exercée par les autorités multilatérales dont le pouvoir de contrôle a priori est plus rare, et les autorités régionales dont l'évaluation a priori s'exerce dans le cadre de ce que l'on pourrait qualifier de tutelle administrative dans la mesure où elle s'applique directement aux acteurs financiers. Exercée de manière beaucoup plus effective au niveau régional, l'évaluation a priori ne suffit pas toujours. Pour ménager la souveraineté de tous et rendre la surveillance plus efficace, une évaluation a posteriori s'avère également nécessaire.

B. L'exercice d'une évaluation a posteriori

L'évaluation *a posteriori* est le contrôle exercé sur les actes des autorités nationales, après que ceux-ci aient déjà été promulgués. Selon Marcel Merle, « *c'est la forme atténuée, mais aussi la forme normale, du contrôle exercé par les rouages des organisations internationales sur les activités de leurs*

---

700 Art. 2 alinéa 2 du Règlement : « *La liberté de prestation de services bancaires ou financiers consiste pour une banque ou un établissement financier agréé dans un État membre de la CEMAC, en la possibilité d'offrir dans toute la Communauté, les mêmes services pour lesquels il a reçu l'agrément* ».

membres[701] ». En matière monétaire et financière, le contrôle international a posteriori est essentiellement assuré au moyen des mesures d'évaluation formelle, c'est-à-dire d'un contrôle sur la base des documents fournis (1.) et des mesures de vérification qui prennent en pratique la forme d'une discussion (2.).

1. L'évaluation formelle : le contrôle sur pièce

L'on classe l'ensemble de ces procédés sous la catégorie des « *mesures de publicité* » qui se définissent comme l'action de porter à la connaissance de l'organisation internationale des actes juridiques ou faits matériels[702]. Sur ce point, il sied de préciser que la publicité est un élément indispensable que l'on trouve dans tout procédé de contrôle international institutionnalisé. S'inscrivant dans un processus interne propre à chaque acteur qui est avant tout une institution internationale, la surveillance internationale en matière monétaire et financière n'y échappe pas car elle fait intervenir selon les instances de contrôle, plusieurs moyens plus ou moins rigoureux de publicité afin de permettre la communication de renseignements. Selon le procédé mis en œuvre, la fourniture de renseignements peut avoir une portée générale ou spécifique.

Le plus souvent, la communication d'informations ne vise aucune mesure en particulier. Elle comporte au contraire une portée générale de manière à rendre compte des progrès et des difficultés des États à travers une vue d'ensemble sur un ou plusieurs secteurs donnés. C'est précisément dans cette logique que l'article VIII section 5 des Statuts prévoit la possibilité pour le Fonds de solliciter la communication des renseignements « *qu'il juge nécessaires à la conduite de ses opérations* ». Ainsi, seront considérés comme un minimum nécessaire à l'accomplissement de sa mission de surveillance, des informations aussi variées que les avoirs officiels, intérieurs et extérieurs en or et en devises ; la règlementation des changes ; les indices des prix, c'est-à-dire des prix des marchandises, en gros et au détail, et des prix à l'importation et à l'exportation ; ou encore la situation des investissements internationaux, c'est-à-dire les investissements de l'étranger sur les territoires de l'État

---

701 Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *op. cit.*

702 En ce sens, notamment, Mihaela Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Publications de l'Institut international des droits de l'homme N°16 (Paris: A. Pedone, 2012), p.148-158; Nicolas Valticos, « Un Système de Contrôle International : La Mise En Oeuvre Des Conventions Internationales Du Travail (Volume 123) », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 31 décembre 1968; Nicolas Valticos, « Le contrôle périodique d'office sur la base des rapports des gouvernements », in *Un Système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, Académie de droit international Recueil des cours T. 123, 1968-I (Leiden | Boston, 1969); Nicolas Valticos, « L'évolution et les problèmes généraux du contrôle international », in *Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, Recueil des cours - Académie de Droit International de La Haye T. 123, 1968-I (Pays-bas: Leyde, 1969), pp.315-324; Mostafa Salama Hussein, « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement » (Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 1982); Vincent Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats » (Thèse, Paris 2, 1979); Marcel Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », *Annuaire français de droit international* 5, nº 1 (1959): p.424, https://doi.org/10.3406/afdi.1959.1445.

membre et les investissements à l'étranger des résidents de l'État membre, dans la mesure où il sera possible de fournir de tels renseignements.

Afin de faciliter la communication de ces renseignements d'ordre général, certains systèmes de surveillance ont institué une auto-évaluation. Faite par les autorités nationales[703] de leur propre initiative ou sur proposition de l'institution, ce self-assessment consiste en une liste de questions détaillées auxquelles ils doivent répondre[704]. Au sein de l'AICA et de l'OICV par exemple, la surveillance consiste surtout dans la publication de questionnaires d'auto-évaluation proposés par l'institution[705]. Dans le cas l'OICV, un questionnaire consistant en des « *questions essentielles*[706] » est en effet soumis à la juridiction évaluée qui répond par *oui* ou par *non* avec justification. Il en va de même pour le processus d'examen par les pairs de l'AICA dont la première étape est un questionnaire d'évaluation détaillé accessible sur le web développé par un spécialiste externe spécialisé dans le développement d'exercices similaires comme le RONC ou le PESF.

Ces autoévaluations ont une dimension pédagogique car elles ont pour but de permettre aux autorités nationales de prendre conscience par le biais de la technique des questionnaires, des insuffisances de leur système et de mettre en évidence les difficultés de transposition[707]. Ce procédé d'autoévaluation a pour fonction non seulement de collecter des informations sur les droits nationaux mais également de permettre aux autorités nationales de réaffirmer leurs engagements à l'égard des standards à travers une évaluation de leur propre règlementation. Afin d'évaluer si l'objectif du principe est atteint, l'évaluation examinera notamment les pouvoirs de compétence du régulateur, le dispositif règlementaire dont dispose le régulateur, ainsi que les mécanismes et processus nationaux destinés à les mettre en œuvre en s'appuyant sur des documents, entretiens avec les régulateurs, sociétés règlementées et autres intervenants.

---

703 A titre illustratif, les Etats-Unis ont procédé à une évaluation de la conformité de leur règlementation avec le compendium of Standards. Les résultats de cette évaluation sont disponibles sur le site internet du US Department of the Treasury [www.Treas.gov/standards].

704 Le comité de Bâle a publié le CBCB, « Conducting a Supervisory Self-Assessment - Practical Application », 25 avril 2001, qui est un guide dédié aux auto-évaluations. [Consulté le 21 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.bis.org/publ/bcbs81.htm. Des auto-évaluations sur la conformité aux standards sur la règlementation et le contrôle du secteur financier sont disponibles sur les sites internet des insitutions concernées. Pour l' OICV, « Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs et des principes de la régulation financière de l'OICV » (2003), elles sont disponbles sur www.iosco.org; pour l' AICA, Principes de base en matière d'assurance et méthodologie, voir www.aicaweb.org; ; et pour GAFI, « Les quarante Recommandations du GAFI » (2004), et GAFI, « Les IX recommandations spéciales (version révisée) » (2004), voir sur www.fatf-gafi.org.

705 Hélène Kouyate, « L'encadrement juridique international du secteur bancaire; entre recherche du réalisme et confrontation de la réalité [Microforme]. » (Atelier national de reproduction des thèses, 2010), p.365.

706 OICV, Méthodologie d'évaluation de la mise en oeuvre des objectifs et principes de la régulation financière de l'OICV, p.4. Disponible à l'adresse: http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD155-French.pdf. [Consulté le 14 décembre 2016].

707 Régis Vabres, *Comitologie et services financiers: réflexions sur les sources européennes du droit bancaire et financier*, Nouvelle bibliothèque de thèses 90 (Paris: Dalloz, 2009), p.241.

A cet effet, ces principes fondamentaux comprennent des *Méthodologies* qui sont conçues comme des modes d'emploi structurés par des commentaires à chaque disposition et une série de questions propre à chaque principe auxquelles doivent répondre les autorités pour déterminer le degré de conformité de la règlementation nationale aux standards qui sera évaluée selon des échelles différentes. Pour l'OICV par exemple, le principe peut être « entièrement appliqué », « largement appliqué », « partiellement appliqué », « non appliqué », ou « non applicable[708] ».

La communication d'informations peut également porter sur des actes spécifiques. En matière monétaire, deux principales modalités permettent cette communication spécifique ; il s'agit de la notification et de l'enregistrement que nous étudierons plus amplement dans la section dédiée à la fréquence de la surveillance qui suit, pour des raisons pédagogiques[709].

Il ressort de ces développements que les mesures de publicité occupent une place très importante dans l'exercice de la surveillance monétaire et financière internationale. Comme dans plusieurs autres branches du droit international[710], cette obligation de publicité a par contre une incidence sur la personnalité étatique à deux égards. En premier lieu, il est en effet souvent aménagé la possibilité pour l'organisation internationale de collaborer directement avec les administrations nationales sans passer par le Ministre des affaires étrangères. Tel est notamment le cas de l'OICV et de l'AICA qui traite directement avec les autorités nationales en charge de la régulation des valeurs mobilières et des assurances. Il s'agit là d'une substitution des administrations nationales spécialisées au Ministère des affaires étrangères. En second lieu, on peut également observer le rattachement des ministères concernés aux institutions spécialisées correspondantes. On peut ici prendre l'exemple de l'OCDE qui entretient des rapports étroits et directs avec le ministère des finances par le biais des administrations fiscales. Cela conduit à l'établissement d'une hiérarchisation entre les régulateurs internationaux et les administrations nationales qui rendent directement compte aux premiers.

Si les mesures de publicité tendent à aboutir à une hiérarchisation, il sied de préciser qu'elles ne sont pratiquement jamais utilisées isolement excepté lorsqu'elles jouent à elles seules un rôle de procédé de contrôle en ce qu'elles aboutissent à une évolution ultérieure des faits [but recherché par tout système de contrôle]. Tel est notamment le cas de la pratique « Name and Shame » instaurée par l'OCDE qui consiste identifier les différents paradis fiscaux à travers la publication d'une liste fondée sur la seule évaluation des informations reçues. De manière générale, la publicité comme procédé systématique n'est qu'un élément constituant d'un système complet de contrôle. Cet élément qui est un moyen d'évaluation insuffisant *per se* doit être complété par la discussion ou la vérification des renseignements fournis.

---

708 OICV, Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs et des principes de la régulation financière de l'OICV, p.17.

709 Voir, paragraphe 2.

710 Voir en ce sens, l'article 33 de la Constitution de l'OMS et l'article 2 du règlement sanitaire international.

2. Les mesures de vérification

Nous entendons ici par mesures de vérification, les mécanismes par lesquels les autorités de surveillance évaluent et analysent les informations concernant un État à travers une discussion directe avec les autorités nationales. Consacrées par les textes constitutifs de plusieurs organisations internationales[711], les mesures de vérification comprennent en matière monétaire et financière, les consultations a postériori et une discussion que nous qualifions de *politique*.

Les consultations a postériori appartiennent à la catégorie du contrôle sur place qui, selon Jean CHARPENTIER, est le moyen le plus sûr d'apprécier le comportement de l'État[712]. Longtemps considéré comme attentatoire à la souveraineté nationale[713], le contrôle sur place est institutionnalisé dans certains systèmes comme celui de l'AIEA. Il est né dans le cadre des procédures de règlement pacifique des différends internationaux car il éclaircit sur les questions de fait[714]. Cette forme légère d'enquête avait donc pour finalité le règlement des différends [contrôle contentieux]. Mais elle s'est au fil du temps fondue dans le *pouvoir général* de surveillance des organisations internationales dont l'essence est de chercher à connaître la réalité d'une situation relevant de sa compétence. Les consultations sur place sont donc désormais directement utilisées dans le cadre du contrôle systématique de l'exécution des engagements des États[715].

Il faut dire que le compromis entre les autorités de surveillance et les États n'est pas toujours facile à obtenir. Il est le plus souvent possible d'arriver à des résultats positifs grâce à ce genre de réunions qui n'ont généralement de chance d'aboutir que dans des domaines d'intérêt suffisamment communs pour inciter les États à remettre en cause leur souveraineté[716]. Il n'est donc pas étonnant d'observer que dans le domaine économique, le contrôle international tend à être assis sur une discussion périodique car elle permet d'« *exercer un certain contrôle sur l'évolution de la politique économique des États*[717] ». A cet effet, les consultations sont considérées comme « *un des instruments les plus efficaces dont dispose le FMI pour réaliser les objectifs prescrits par ses statuts*[718] ». Cette remarque pourrait tout aussi s'appliquer quoiqu'à un degré moindre aux autres acteurs de la surveillance. Prévues aux articles IV, VIII, et XIV des

---

711 Voir dans ce sens, l'article 81 du traité instituant l'EURATOM ; ou l'article 12§A et B du Statut de l'AIEA qui prévoit des inspections de produits, d'équipement et installations pour vérifier que ceux-ci ne sont pas utilisés à des fins militaires.

712 Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », p.211.

713 En témoigne les difficultés de l'institution d'inspection internationale en matière de désarmement ou des stupéfiants.

714 Selon les termes de l'article 9 de la Convention de la Haye de 1899.

715 Voir les observations de Michel Virally, *L'Organisation mondiale* (A. Colin, 1972) p.201 et s; Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », p.211.

716 Voir Kopelmanas, « Le contrôle international », p.103.

717 Kopelmanas, p.99.

718 Jean Van der Mensbrugghe, « les consultations du Fonds finance et développement », *vol II n°2 juin 1965*. P109.

Statuts, les consultations a postériori du FMI s'appliquent également dans des cadre plus spécifiques.

Rappelons que les pays qui possèdent une monnaie convertible n'ont pas à entrer dans ces consultations. Toutefois le FMI entreprit de clarifier ses politiques à travers la publication à l'endroit de ses membres d'un guide additionnel[719] rappelant les objectifs qu'il a pour mission de poursuivre. Ce guide insiste notamment sur les bénéfices des discussions périodiques au titre de l'article VIII même en l'absence de restriction des taux change. Il a donc suggéré l'établissement de consultations annuelles au titre de l'article VIII ; ce qui fût accepté. Précisons que l'article VIII des Statuts prohibe les pratiques discriminatoires et prévoit le maintien de la convertibilité de la monnaie.

En ce qui concerne les consultations au titre de l'article XIV qui prévoit des dispositions transitoires pour les pays qui n'ont pas encore accepté les obligations découlant de l'article VIII, celles-ci portent essentiellement mais pas uniquement sur le maintien des restrictions affectant les paiements effectués à l'occasion des transactions courantes. Pour ce faire, les autorités compétentes du Fonds étudient ces restrictions transitoires pour savoir si elles pourraient être abolies pour tout ou partie sans qu'il en résulte des dommages importants pour l'économie et surtout la balance des paiements du pays « examiné ».

Bien que le champ d'application de ces différentes dispositions soit a priori limité, l'objet des consultations du FMI est très étendu : elles comprennent aussi bien un échange de vues sur les développements monétaires et financiers du pays en cause, que sur l'apport éventuel que le Fonds pourrait fournir pour résoudre les problèmes de l'État en cause. Cela vaut notamment pour les consultations au titre de l'article IV sur les politiques de change qui a au fil du temps été interprété comme concernant l'ensemble des politiques économiques nationales.

Si notre étude s'est focalisée sur les consultations du FMI, il est important de préciser les consultations ne sont pas l'apanage du FMI. C'est une pratique également exercée par d'autres acteurs de la surveillance. Tel est par exemple le cas de l'OCDE sous l'égide de laquelle les examens par les pairs dans le cadre des études économiques se font entre des intervalles ne dépassant pas de dix-huit mois. Sur cette base, le Secrétariat de l'OCDE envoie des missions de consultation auprès de chaque pays membre avec les hauts fonctionnaires, les experts et les principaux acteurs économiques pour établir le projet d'étude. Chaque fois que possible, les autorités nationales doivent fournir des réponses écrites et documents de référence nécessaires au Secrétariat avant le début de la mission. Par ailleurs, outre ces consultations s'inscrivant dans le cadre de l'activité normative, les consultations a postériori s'effectuent également dans le cadre spécifique de ses activités opérationnelles. En effet, les pays membres peuvent consulter le FMI, la Banque mondiale ou le MES pour d'autres motifs extrêmement variés qui vont de la mise en œuvre d'un programme de lutte contre l'inflation

719 Décision n° 1034 560627 du 1er juin 1960.

à l'organisation ou au réaménagement d'un institut d'émission[720]. Les exemples les plus fréquent sont sans doute les consultations qui interviennent dans le cadre du PESF et des programmes d'assistance financière qui feront l'objet d'une étude approfondie dans les prochains développements.

§ 2. LA FRÉQUENCE DE LA SURVEILLANCE

L'étude de la fréquence consiste à déterminer à quel moment se déclenchent les différents cycles d'évaluation. La réponse à cette question nous permet d'observer qu'en matière monétaire et financière, l'évaluation peut être effectuée non seulement de manière occasionnelle (A.), mais également de manière périodique (B.).

A. L'exercice d'une évaluation occasionnelle

Est définie comme occasionnelle, toute évaluation qui ne s'effectue « *que dans des circonstances particulières, nettement déterminées*[721] ». La pratique institutionnelle a conduit à l'exercice de plusieurs types d'évaluations occasionnelles que nous pouvons classer en deux catégories : les évaluations qui s'imposent aux États (1.) et les évaluations sollicitées par les États (2.).

1. L'évaluation occasionnelle obligatoire

La référence au terme « obligatoire » se justifie par le fait que certaines évaluations occasionnelles s'imposent aux États. En matière monétaire et financière, certains actes spécifiques font en effet l'objet d'une évaluation obligatoire par le biais de deux principales modalités que sont la notification et de l'enregistrement.

La notification. La notification est l'opération par laquelle un fait ou un acte juridique est porté à la connaissance d'une autre autorité[722]. Encore plus que la simple communication de renseignements, la notification est une mesure de publicité qui ne porte pas sur la fourniture d'informations plus ou moins vagues, mais sur des faits ou des actes juridiques déterminés dont la consistance devra être portée intégralement à la connaissance de l'Organisation. En manière monétaire et financière, cela peut se constater aussi bien en ce qui concerne les États qu'en ce qui concerne les personnes privées [dans le cadre particulier des unions monétaires].

En ce qui concerne les États, il convient de se référer à la procédure de notification prévue par l'OCDE et par le FMI. Conformément à l'article 11§a du code de libération des mouvements de capitaux de l'OCDE, les États adhérents ont en effet l'obligation de notifier

---

720 John Marcus Fleming, *The International Monetary Fund: its forms and functions* (Washington, D.C: International Monetary Fund, 1964), p.22 et s.

721 Berthoud, « Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives », p.266.

722 Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », p.425.

toutes les mesures de libération ou tout autre mesure qui a des répercussions sur ce code. Toutes ces notifications adressées à l'Organisation feront l'objet d'un examen par le Comité de l'investissement en vue d'évaluer si chaque membre satisfait aux obligations du code[723]. Seront notamment notifiées à des intervalles ne dépassant pas dix-huit mois fixés par l'OCDE, des renseignements sur « *les voies autres que les voies officielles qui ont été utilisées pour les transferts et les taux de change auxquels ces transferts ont été effectués, s'ils diffèrent des cours officiels ; ainsi que sur les marchés de devises titres et les primes ou déports par rapport aux taux de change officiels qui y sont pratiqués*[724] ». Au sein du FMI, l'article IV section 2(a) des Statuts prévoit que « *Chaque État membre notifie au Fonds, dans les trente jours qui suivent la date du deuxième amendement aux présents Statuts, le régime de change qu'il entend appliquer pour remplir ses obligations au titre de la section 1 du présent article et notifie sans délai au Fonds toute modification de son régime de change* », il oblige à une communication officielle et complète de l'ensemble des mesures prises par les États.

A l'instar des États, l'obligation de notification peut également être à la charge des personnes privées dans le système autonome de surveillance régionale mis en place au sein des unions monétaires. Au sein de l'UEM par exemple, un compte de réserves obligatoires est ouvert par chaque établissement de crédit auprès des banques centrales nationales concernées en application l'article 19.1 des statuts du SEBC. Les éléments de l'assiette pris en compte pour la constitution de ces réserves obligatoires sont calculés par les établissements assujettis eux-mêmes et déclarés aux banques centrales nationales dans le cadre du dispositif général en vigueur pour les statistiques monétaires et bancaires de la BCE.

Selon la procédure de notification et d'acquiescement des réserves obligatoires d'un établissement telle que prévue par l'article 5 du règlement (CE) n° 1745/2003 de la BCE du 12 septembre 2003, la banque centrale nationale concernée ou l'établissement lui-même prend l'initiative de calculer les réserves obligatoires pour la période de constitution donnée. La partie qui effectue le calcul notifiera les réserves obligatoires calculées à l'autre partie au plus tard « *trois jours ouvrables* » avant le début de la période de constitution. La banque centrale nationale peut fixer la date limite de notification des réserves obligatoires à une date antérieure. Elle peut également prévoir des dates limites supplémentaires pour la notification. La partie qui a reçu la notification acquiesce les réserves obligatoires calculées au plus tard le jour ouvrable précédant le début de la période de constitution.

Si la partie qui a reçu la notification ne répond pas au plus tard à la fin du jour ouvrable précédant le début de la période de constitution, elle est réputée avoir acquiescé le montant des réserves obligatoires de l'établissement pour la période de constitution considérée. Une fois acquiescées, les réserves obligatoires de l'établissement pour la période de constitution concernée ne peuvent plus être révisées. Il ressort de cette procédure que la notification en matière monétaire et financière est assortie d'effets juridiques. Tel est le cas notamment de la procédure de notification prévue par l'article XIV section 1 qui, en exigeant que « *Chaque État membre doit notifier au Fonds s'il entend se prévaloir des dispositions transitoires* », crée une

723 Article 11§d.

724 Article 11§c du OCDE, Code de la libération des mouvements de capitaux.

obligation dont la mise en œuvre ou l'omission modifiera l'étendue des obligations assumées par les États au regard des statuts en fonction du régime choisi par l'État. En effet, selon que la notification du régime choisi au FMI sera faite ou pas, les dispositions c'est-à-dire les obligations qui lui seront applicables différeront. De ce point de vue, la notification prévue en matière monétaire et financière se rapproche de celle prévue dans d'autres domaines du droit international. L'on peut par exemple se référer au règlement sanitaire international qui dispose que la notification des zones d'épidémies entraîne automatiquement des mesures de protection[725].

L'enregistrement. Outre la notification, la communication des renseignements passe également par l'enregistrement qui est une forme exceptionnelle et plus rigoureuse de publicité. A la différence de la notification, il porte uniquement sur les actes juridiques. Cette forme de publicité est prévue par plusieurs branches du droit international. L'on peut à titre d'exemple mentionner l'enregistrement obligatoire de tous les accords aéronautiques conclus par les membres auprès du Conseil de l'OACI ou encore le renseignement obligatoire de tout ou accord conclus par les États au Secrétariat de l'ONU[726]. En matière monétaire et financière, il est principalement prévu pour la validité de certains traités conclus par les États comme les accords monétaires régionaux : les unions monétaires. En plus de son caractère exceptionnel, la seconde caractéristique de l'enregistrement est d'entraîner un effet juridique précis : le refus ou l'omission de la formalité d'enregistrement entraîne l'inopposabilité dudit traité à l'Organisation compétente. Cette caractéristique confère une efficacité certaine à cette forme de publicité.

2. L'évaluation occasionnelle sollicitée

Si certains mécanismes de surveillance occasionnelle s'imposent aux États, d'autres types d'évaluations n'interviennent que lorsqu'ils sont sollicités par les États. Les premières d'entre elles sont les deux évaluations thématiques portant sur le secteur financier que sont le RONC et le PESF. Rappelons que ces deux mécanismes de surveillance sont des instruments développés conjointement par les institutions de Bretton-Woods qui servent pour le premier à exercer un contrôle sur la mise en œuvre de la règlementation financière internationale, et pour le second, à déceler les risques qui pèsent sur le secteur financier national.

Nous considérons le RONC et le PESF comme relevant de la catégorie des évaluations occasionnelles car bien que servant d'instrument à la fonction de surveillance, il ne faut pas perdre de vue que ces deux modalités liées ont été conçues comme relevant de l'assistance technique ; et donc à ce titre, non pas de l'article IV mais plutôt de l'article V section 2(b) des Statuts du FMI. Or, en vertu de cette dernière disposition, une assistance technique ne peut être fournie que si l'État bénéficiaire y donne son consentement en la sollicitant. Partant,

---

725 Voir, Merle, « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres », p.425.

726 Charte des Nations-Unies, art. 102.

le PESF et le RONC prennent la forme d'une évaluation occasionnelle dans la mesure où ils ne s'effectuent pas de manière continue mais plutôt lorsque l'État concerné en ressent le besoin. Ainsi par exemple, la dernière évaluation du secteur financier de l'Arabie saoudite au titre du PESF [ou FSSA] a eu lieu en 2017[727] tandis-que la précédente date de 2013[728] c'est-à-dire quatre ans avant. Il en va de même du RONC dont les deux dernières publications concernant la République d'Azerbaïdjan datent respectivement de 2003[729] et 2008[730].

Au regard de cette présentation, l'on peut affirmer que l'évaluation occasionnelle est une modalité de la surveillance dont l'initiative est à la charge de l'État. En ce sens, elle n'est que sporadique et ne se renouvelle pas automatiquement. Cette initiative étatique est soit obligatoire c'est-à-dire qu'elle s'impose aux États, soit facultative c'est-à-dire volontaire selon son objet. Il faut préciser qu'en dehors des deux mécanismes d'assistance volontaire que sont le PESF et le RONC, le contrôle de l'opportunité d'apporter une assistance financière s'exerce également de manière occasionnelle car la demande des États n'est pas permanente. Ce contrôle occasionnel qui n'intervient que lorsque l'institution compétente est sollicitée, portera sur la conformité et les situations internes des pays bénéficiaires aux conditions d'accès aux ressources. Ce contrôle occasionnel ne fait toutefois pas obstacle à l'exercice d'un contrôle périodique qui s'exercera lors des opérations de prêts et de facilités monétaires.

B. L'exercice d'une évaluation périodique

Est considérée comme périodique toute modalité de surveillance qui s'exerce « d'une manière constante, ou tout au moins à intervalles réguliers et indépendamment de la survenance de circonstances particulières[731] ». Elle se déclenche donc selon une périodicité prédéfinie sans qu'il n'y ait besoin de l'existence de faits déterminés et s'inscrit pour ce faire, dans la durée, sur la base d'un cycle prédéfini.

Il faut dire que l'exercice périodique de la surveillance implique une restriction importante de la souveraineté dans la mesure où l'État est par ce biais contraint à se soumettre de manière indéfinie à une nouvelle procédure. Cela suppose donc qu'il est fondé sur un accord spécial conclu entre l'organisation internationale et l'État. L'on peut considérer que ce fondement est constitué par l'acte constitutif et les normes internationales qui prévoient une obligation procédurale de soumission à la surveillance et un certain nombre d'engagements. Tout le problème est alors d'assurer la permanence du contrôle. Les obligations étant permanentes, il doit sans cesse se renouveler par des vérifications périodiques. Se pose alors la question de savoir à quel rythme cette procédure doit-elle être renouvelée. En général, le cycle varie en

727 En ligne : http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/10/05/Saudi-Arabia-Financial-System-Stability-Assessment-45316

728 En ligne : http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Saudi-Arabia-Financial-Sector-Assessment-Program-Update-Detailed-Assessment-of-Observance-of-40793

729 En ligne : http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03155.pdf

730 En ligne : http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08273.pdf

731 Berthoud, « Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives », p.266.

fonction de l'objet du mécanisme mis en place. Si dans certains domaines comme le droit international du travail, la périodicité du contrôle est fixée par la convention de base, dans le domaine monétaire et financier, la majorité des systèmes de surveillance laisse le pouvoir aux organes de contrôle de fixer cette périodicité. Il leur est donc laissé une marge d'appréciation qui leur permet de maitriser l'évolution des politiques nationales et ses propres travaux. Cette flexibilité permet en effet de modifier le rythme initialement retenu afin notamment d'avoir le temps de disposer du temps nécessaire à l'étude approfondie des rapports et d'en tirer les conséquences utiles pour le cycle suivant.

En effet, pour garantir cette régularité et vérifier la suite accordée par l'État aux constatations, il faut un intervalle judicieusement calculé entre deux cycles d'évaluation car la brièveté de l'intervalle oblige les États à un travail incessant de rédaction de rapports et empêche l'organe de les étudier en profondeur, tandis-qu'une périodicité trop longue comporte le risque d'étudier des rapports décrivant des situations déjà changées. Ainsi, à chaque mécanisme de surveillance et suivant son objet, correspond une périodicité spécifique allant d'un rythme rapide à un rythme continu. Par exemple, les consultations au titre de l'article IV des Statuts du FMI qui permettent d'évaluer la présence de risques pesant sur la stabilité interne et externe et de préconiser des éventuels ajustements des politiques économiques et financières nationales[732], s'effectuent en général sur une base annuelle avec une marge allant jusqu'à trois mois[733]. Ainsi, les dernières publications relatives aux consultations menées avec les autorités australiennes ont été faites en 2018[734] et en 2017[735]. Cela étant, il peut être quelques fois observé un dépassement. Il suffit pour s'en convaincre de référer aux deux plus récentes consultations menées en Algérie dont la publication date pour la dernière de 2017 et pour la précédente de 2014.

L'exemple algérien permet de démontrer que certains mécanismes sont mis en œuvre suivant une périodicité différente. Ainsi en est-il de certaines études comme les perspectives économiques mondiales ou du GFSR qui sont préparés par les services du FMI deux fois par année. Dans le même esprit, peut être cité l'exemple du CSF qui effectue en moyenne deux à trois contrôles thématiques chaque année dans tous les pays membres.

Au-delà de ce rythme rapide, certains mécanismes sont également mis en place suivant un rythme continu. Le terme continu est employé ici pour faire référence à la permanence d'une évaluation dont la périodicité du cycle tend vers la continuité. A l'occasion d'une assistance financière par exemple, s'exercera une évaluation périodique qui donnera lieu à la rédaction de rapports et à des inspections pour place pour vérifier la mise en œuvre des objectifs de l'assistance en question. La surveillance ici sera permanente dans la mesure où

---

732 FMI, « Fiche technique : La surveillance exercée par le FMI », 23 mars 2016, disponible sur www.imf.org, [consulté le 26 septembre 2016].

733 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations », 10 octobre 2012, p.47.

734 En ligne : http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/02/20/Australia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-45631

735 En ligne : http://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/02/09/Australia-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Statement-and-44632

elle ne prendra fin qu'une fois le programme d'assistance achevé. Le plus souvent, cette surveillance s'étend même au-delà de l'achèvement du programme.

A la lumière de ces développements, force est de relever que l'évaluation périodique est plus générale que l'évaluation occasionnelle dans la mesure où elle n'a pas un objet spécifique, mais s'étend à l'ensemble de toute la légalité internationale et s'applique à toutes les politiques nationales. De même, elle s'applique à tous les États sans distinction. Favorisant une action continue, son principal avantage réside dans la régularité du contrôle qu'elle implique. De ce point de vue, l'on peut affirmer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière prend en majeure partie la forme d'un suivi à travers une action préventive qui peut déboucher sur un contrôle-vérification. Son caractère peu sélectif car général pourrait faire penser que l'évaluation occasionnelle permet une évaluation plus approfondie. Cela ne va de soi si l'on prend en compte le fait que le contrôle de la régularité des unions monétaires n'est en réalité qu'un enregistrement.

***

L'étude de ces différents moyens d'exercice de la surveillance monétaire et financière internationale implique deux observations principales. La première tient à l'étendue de son champ d'application temporel. En effet, le contrôle des autorités de surveillance s'applique non seulement à des actes déjà adoptés par les États mais aussi à des actes dont la promulgation n'est pas encore effectuée. Cette dernière modalité de surveillance est de nature à porter considérablement atteinte à la souveraineté car elle revient quasiment à transférer l'initiative des décisions à l'autorité de surveillance. Si certains mécanismes à l'instar du système de surveillance du GAFI et des consultations au titre de l'article IV des Statuts du FMI peuvent combiner ces deux modalités d'évaluation [la régularité d'un projet de loi peut être examinée], il faut dire qu'au niveau multilatéral, l'exercice de ce contrôle a priori est toutefois moins fréquent que le contrôle a posteriori.

Notre seconde observation porte sur la périodicité car contrairement au système de contrôle contentieux qui se déclenche sur réclamation ou plainte, la surveillance des institutions financières internationales s'exerce à la fois de manière occasionnelle et selon une périodicité prédéterminée vis-à-vis de tous les États sans discrimination. Comme défini par la doctrine, le contrôle occasionnel est celui qui ne s'exerce « *que dans des circonstances particulières, nettement déterminée*[736] ». L'obligation de notifier le régime de changes choisis prescrite par l'article IV section 2(a) en est un exemple concret. Bien que systématique, ce caractère occasionnel est à distinguer de l'évaluation permanente définie comme s'exerçant « *d'une manière constante, ou tout au moins à intervalles réguliers et indépendamment de la survenance de*

736 Paul Berthoud, « Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives » (Thèse, Faculté de droit de Genève, 1946), p.266. Dans le même sens, Mihaela Ailincai, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international*, Publications de l'Institut international des droits de l'homme N°16 (Paris: A. Pedone, 2012), p.47; Mostafa Salama Hussein, « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement » (Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 1982), p.86.

circonstances particulières[737] ». Cette permanence s'observe à travers la mise en place d'un cycle de consultations et de notifications systématiques. L'exemple le plus illustratif est sans doute représenté par les consultations annuelles organisées par le FMI. En effet, en dehors des consultations régulières mises en place lors de la surveillance de l'utilisation des ressources du Fonds, deux types de consultations annuelles sont prévues par les Statuts du FMI : les consultations au titre des articles XIV et VIII ; et les consultations au titre de l'article IV. Chaque année, ces pays entrent en consultation avec le Fonds qui envoie une équipe d'experts lesquels procèdent avec les autorités nationales à un examen global de la politique économique. Pour la seule année 2017, l'activité du FMI a été riche de 135 consultations menées au titre de l'article IV[738].

Il convient également de se référer à l'article 11§a du code de libération des mouvements de capitaux [OCDE] en vertu duquel les États adhérents ont l'obligation de notifier toutes les mesures de libération ou tout autre mesure qui a des répercussions sur ce code. Toutes ces notifications adressées à l'Organisation feront l'objet d'un examen par le Comité de l'investissement en vue d'évaluer si chaque membre satisfait aux obligations du code[739]. Seront notamment notifiées à des intervalles ne dépassant pas dix-huit mois fixés par l'OCDE, des renseignements sur « *les voies autres que les voies officielles qui ont été utilisées pour les transferts et les taux de change auxquels ces transferts ont été effectués, s'ils diffèrent des cours officiels ; ainsi que sur les marchés de devises titres et les primes ou déports par rapport aux taux de change officiels qui y sont pratiqués*[740] ».

Cela s'explique par le fait que la surveillance monétaire et financière internationale s'inscrit avant tout dans une démarche d'assistance et d'accompagnement afin de soutenir les pays membres des institutions dans la mise en œuvre du cadre normatif. Il ne s'agit donc pas simplement d'exercer un contrôle stricto-sensu des politiques nationales mais plutôt d'assurer un suivi afin d'orienter les États. Le but n'est pas d'assurer un contrôle répressif mais plutôt d'exercer un contrôle préventif. L'on peut donc affirmer que bien que ladite surveillance intègre à la fois le contrôle et le suivi, il peut arriver que ces deux modalités soient mises en œuvre de façon séparée. Par exemple, dans le cas de la surveillance occasionnelle, l'on peut considérer que l'enregistrement d'un accord monétaire ou la notification d'un acte est un contrôle qui s'inscrit en dehors de tout suivi. A contrario, les différentes procédures d'évaluation périodique peuvent être considérées comme relevant du suivi. L'on peut citer à ce titre les canaux d'échange et de diffusion de l'information qui comprennent des *rapports de certains groupes de travail du CSF sur un domaine politique spécifique* ainsi que des *rapports sur l'état global de la mise en œuvre des recommandations de réforme financière du G20* sur la base des réponses de sondage du réseau de surveillance de la mise en œuvre [IMN]. Ces enquêtes effectuées par l'IMN ne sont en réalité que des enquêtes consistant en une collecte d'informations qui ne donnent lieu à aucun contrôle-vérification. A l'autre extrême, la surveillance exercée peut

737 Berthoud, p.266.

738 FMI, « Rapport annuel », p.34.

739 Article 11§d.

740 Article 11§c du OCDE, Code de la libération des mouvements de capitaux.

aussi prendre la forme d'un suivi qui par la suite peut déboucher sur une procédure de contrôle-vérification. L'on peut à cet effet citer l'exemple des consultations au titre de l'article IV qui, tout en s'effectuant systématiquement, donnent également lieu à une évaluation de la mise en œuvre des normes internationales.

SECTION II.
LES PALIERS DE L'INTENSITÉ INSTITUTIONNELLE

Les acteurs de la surveillance internationale en matière monétaire et financière se présentent comme des institutions internationales. Du fait de l'intervention d'une pluralité d'acteurs, l'intensité institutionnelle de cette surveillance varie selon les mécanismes de surveillance mis en œuvre. Cela étant, l'on peut observer de manière générale que la nature institutionnelle des acteurs impliqués oriente la surveillance exercée vers des filières qui associent deux tendances. La première tendance observée consiste dans la mise en place de mécanismes visant à soustraire le processus de surveillance de l'influence des États (§ 1.). Dans le même temps, les procédures aménagent une place importante aux représentants des États à travers l'exercice d'une évaluation mutuelle (§ 2.).

§ 1. LES RESSORTS D'UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE

En vertu d'une telle évaluation, les experts évaluent en toute indépendance dans quelle mesure les politiques mises en œuvre par les États membres sont légales et efficaces tout en en identifiant les faiblesses afin qu'elles puissent être corrigées par les autorités nationales. Deux considérations fondent à soutenir que la surveillance exercée dispose des ressorts lui permettant d'assurer son indépendance vis-à-vis des États. D'abord, le caractère institutionnel et international des acteurs en charge de la surveillance implique un rattachement de l'essentiel de son exercice aux organes administratifs intégrés des instances compétentes dont l'activité participe de leur autonomie vis-à-vis des États membres (A.). De plus, nous observerons que plusieurs efforts sont fournis par les institutions pour renforcer l'impartialité de leurs évaluations et par conséquent, de leurs conclusions (B.).

A. L'exercice d'une évaluation administrative

Ainsi que nous l'avons démontré dans la première partie, la surveillance internationale en matière monétaire et financière se caractérise par une architecture institutionnelle composée de plusieurs institutions internationales dont les unes ont une compétence générale et les autres ont une compétence décentralisée. Si certains de ces acteurs peuvent être aisément qualifiés d'organisations internationales car établis en vertu d'un instrument régi par le droit international et dotés d'une personnalité juridique internationale propre[741], les autres[742] peuvent être considérés comme des organismes sui generis dont les caractéristiques institutionnelles leur permettent malgré leurs limites, de s'en rapprocher[743]. En effet, le

741 Selon la définition retenue par la CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, art. 2(a).

742 CSF, GAFI, Comité de Bâle, OICV, AICA.

743 Sur cette question, lire notamment, Marie-Clotilde Runavot, « The intergovernmental organization and the institutionalization of international relations », in *Evolutions in the law of international organizations*, éd. par Roberto

propre d'une organisation internationale réside dans sa permanence et son autonomie vis-à-vis des États. A ce titre, toute organisation internationale se distingue des autres entités comme les conférences internationales[744], en ce que son autonomie implique l'existence en son sein d'organes intégrés « *composés de personnes exerçant leurs fonctions dans le seul intérêt de l'organisation et soumis, par conséquent à une obligation d'indépendance à l'égard des intérêts nationaux*[745] ». C'est l'existence de ces organes qui permet à l'organisation internationale de se détacher des États membres, et d'agir dans son propre intérêt en exprimant sa propre volonté[746].

A l'image de toute organisation internationale classique, les institutions à compétence monétaire et financière sont constituées de deux types d'organes que sont les organes collégiaux et les organes administratifs. Encore plus que les organes collégiaux qui sont une manifestation de l'interétatisme car composés de représentants chargés de défendre les intérêts de leurs États respectifs, les organes administratifs sont le véritable instrument de l'autonomie des organismes internationaux car ils en assurent le fonctionnement continu et n'agissent pas sur instruction des gouvernements mais plutôt dans l'intérêt exclusif de l'organisation internationale. L'on assiste de ce fait à un rattachement logique de l'activité de surveillance à ces derniers (1.) tendant ainsi à conférer une indépendance au processus d'évaluation dans la mesure où les agents mandatés bénéficient d'une protection à l'égard des États (2.).

1. Un rattachement de la procédure de surveillance aux organes administratifs

De manière générale, l'organisation administrative de ces institutions internationales comporte une structure hiérarchisée de telle sorte qu'il existe une haute direction et des structures qui lui sont subordonnées. La haute direction administrative est composée du chef administratif et ses collaborateurs directs. Cette haute direction administrative est susceptible de plusieurs dénominations allant de *Présidence* pour la Banque mondiale ou le CSF, à celle de *Direction générale* pour le cas du FMI, en passant par celle de *Secrétariat général* pour l'OCDE[747], etc. Si les modèles d'organisation varient selon chaque institution, l'on peut observer que la subordination des autres organes administratifs à cette haute direction en est une caractéristique commune. Peuvent dans ce sens être cités pêle-mêle, les comités, les

---

Virzo, Ivan Ingravallo, et Niels Blokker (Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique, 2015), p.17-43; Marie-Clotilde Runavot, « L'avenir du "modèle intergouvernemental" de l'organisation internationale », *RGDIP*, nº 3 (2011): p.675-709; Évelyne Lagrange, « La catégorie "organisation internationale" », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p.35-71.

744 Voir en ce sens, Serge Guinchard et al., « Conférence », *Lexique des termes juridiques*, Lexique (Paris: Dalloz, 2017), p.259. Il ressort en effet de la définition du lexique que les conférences internationales se définissent par leur caractère épisodique.

745 Michel Virally, « Panorama Du Droit International Contemporain : Cours Général de Droit International Public (Volume 183) », *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 31 décembre 1983, p.256.

746 Jacques Schwob, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales: essai de typologie des organes « administratifs » et « exécutifs » des organisations internationales*, Organisation internationale et relations internationales 14 (Bruxelles: E. Bruylant, 1987), p.4.

747 Cette énumération n'est faite qu'à titre indicatif ; elle n'est pas exhaustive.

sous-comités, les départements, les divisions, les bureaux, les sous-directions, les services, ou encore les sections, etc.

Cette brève présentation nous permet de définir l'organe administratif comme un organe composé d'agents indépendants qui assument des tâches variables dans l'intérêt exclusif de l'organisation internationale. Ces organes administratifs assurent deux types de fonctions qui forment l'essentiel de la procédure de surveillance. La première catégorie est celle des fonctions administratives d'appui que sont l'assistance administrative et l'exécution des tâches dites techniques. En effet, il revient à chaque secrétariat de coordonner la constitution des équipes d'évaluation et d'opérer un travail de coordination technique indispensables non seulement au bon fonctionnement de l'organisation internationale mais aussi à l'exercice normal de la procédure d'évaluation[748]. Entrent dans cette catégorie par exemple, la collecte et l'analyse des informations de manière à permettre aux gouvernements et à l'opinion publique d'exercer leur rôle. Ainsi, il est généralement demandé aux services internes des institutions compétentes de présenter des rapports périodiques sur l'application des dispositions. C'est à partir et à la lumière de ces rapports que sont tirées les conclusions finales.

La seconde catégorie est celle des fonctions administratives autonomes. Il s'agit des fonctions internes et des fonctions externes. Les fonctions internes concernent l'organisation interne de l'institution en cause tandis-que les fonctions externes concernent les relations de l'institution avec l'extérieur [d'autres entités, organisations internationales, ONG, médias, opinion publique, etc.]. Entrent dans la première catégorie, plusieurs tâches comme la gestion des ressources humaines et celle des ressources documentaires. Ces différentes tâches ont toute leur importance dans l'exercice de la surveillance car la recherche d'informations pertinentes peut conduire l'institution compétente à recourir à des études internes ou antérieures. C'est dans cette logique que le CSF se rapporte le plus souvent aux PESF effectués par le FMI. Les fonctions externes quant à elles, intègrent notamment la représentation à l'extérieur de l'institution. De manière générale, le chef de l'administration est le représentant et incarne l'organisation internationale dans ses relations avec l'extérieur. Cela étant, dans le cadre de la mise en place de programmes et même après, les institutions de Bretton-Woods procèdent également à l'ouverture sur le territoire de l'État concerné, d'un bureau animé par un représentant résident qui joue un rôle prééminent dans l'exercice de la surveillance car il fera office de point focal et d'intermédiaire entre les autorités nationales et le siège de l'organisation dans la communication d'informations pertinentes et nécessaires au bon déroulement de la procédure. Aussi, comme en témoigne la pratique des différents acteurs de la surveillance, l'organe administratif peut mandater des agents pour procéder à des consultations sur le territoire des États concernés. En vertu de l'article IV des Statuts du FMI en effet, les agents administratifs du FMI se rendent sur place pour un échange de vues avec le gouvernement et d'autres interlocuteurs comme la banque centrale afin d'évaluer la présence de risques pesant sur la stabilité intérieure et mondiale [en général une fois par an].

748 Voir en ce sens, CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.8.

Ces consultations sont des missions d'évaluation par le biais desquelles les agents mandatés représentent de l'institution à part entière.

La seconde tâche relevant de ces fonctions externes essentielles à l'activité de surveillance est la publication des rapports et études d'évaluation. En effet, c'est à l'organe administratif qu'il revient de produire un rapport annuel sur l'ensemble des activités de l'organisation internationale. Par ailleurs, à l'instar de nombreuses autres organisations internationales, les services internes des instances à compétence monétaire et financière ont développé des activités de recherche et d'étude. Au sein du FMI par exemple, la publication des principales études relevant de la surveillance multilatérale que sont les *Perspectives économiques mondiales* et le Rapport sur la stabilité financière dans le monde sont dirigées pour la première, par le département Recherches, et pour la seconde, par le département des marchés monétaires et de capitaux. Les consultations au titre de la surveillance bilatérale sont quant à elles organisées par le département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation bien que plusieurs départements y participent.

A la lumière de ces différentes tâches susmentionnées, deux observations nous permettent de conclure que les organes administratifs assurent l'essentiel de la procédure de surveillance à travers une intervention à toutes les étapes.

En premier lieu, c'est aux organes administratifs qu'est attribué le pouvoir de déclenchement de la procédure de surveillance. La dotation de ce pouvoir de déclenchement a pour fondement le principe de spécialité qui implique qu'une question ne soit traitée que par l'organe compétent[749]. En d'autres termes, la première évaluation qu'est l'évaluation technique sera assurée par des organes dits techniques qui ne sont autres que les organes administratifs établis à cet effet. C'est dans cette logique qu'il faut comprendre l'initiative de l'établissement au sein du CSF d'un certain nombre de comités permanents et spécialisés. Sur cette base, la mission de supervision du suivi de la mise en œuvre des réformes financières adoptées par le G20 assignée au CSF sera menée par l'intermédiaire du *Comité permanent sur l'application des normes* [SCSI][750], de même que l'Exercice d'alerte avancée [EAA] sera assuré par le compte du CSF, par le Comité permanent sur l'évaluation des vulnérabilités [SCAV][751]. Cette réalité se vérifie également dans le chef des autres acteurs de la surveillance comme l'OCDE pour le compte de laquelle l'évaluation de la progression de la mise en œuvre par l'État des codes de libération est assurée par le *Comité de l'investissement.* Il convient en effet d'indiquer qu'au sein de l'OCDE, a été mis en place un Comité de l'investissement dont le domaine de compétence qu'est l'investissement international intègre également le suivi de la libération des capitaux et des opérations courantes. Dans la même logique, le suivi de la mise en œuvre cohérente et efficace des standards produits par le Comité de Bâle est assuré essentiellement principalement par le biais du *Groupe de supervision et de mise en œuvre des normes* [SIG].

---

749 Hussein, « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement », p.177.

750 Charte du CSF, art. 16.

751 Charte du CSF, art. 14.

La seconde observation qui sera développée plus amplement dans les développements qui suivront est que les agents administratifs interviennent également dans l'adoption des conclusions finales de la procédure de surveillance. Non seulement, les services administratifs sont chargés de la publication des études et des rapports d'évaluation, mais nous verrons également que si les acteurs de la surveillance qui sont des organismes internationaux disposant chacun d'un organe décisionnel qui est un organe collégial, la direction de cet organe est assurée par le haut responsable administratif de l'institution. A ce titre, il est courant que le haut responsable administratif participe aux délibérations de l'organe décisionnel.
Cette activité de l'organe administratif va même plus loin dans la mesure où, en plus d'être habilité à procéder à la publication des études, il peut également influencer la politique de surveillance de l'institution en émettant des avis. Telle est notamment la raison d'être de deux organes créés par les institutions de Bretton-Woods que sont le Bureau international d'évaluation [BIE] et le Panel d'inspection. Conçus respectivement en 2001 par le FMI et en 1993 par la Banque mondiale comme étant indépendants de la haute direction administrative, ces deux organes ont entre autres pour mission d'évaluer l'efficacité des activités des deux institutions[752]. Il va sans dire que leurs conclusions ont un impact significatif sur la politique générale de surveillance des dirigeants de ces institutions.

En somme, l'on peut affirmer que non seulement l'activité des agents administratifs concerne l'ensemble du processus de surveillance, mais son activité ne se limite pas uniquement aux fonctions administratives stricto-sensu, leur intervention peut également avoir une portée politique dans la mesure où elle est susceptible d'orienter la politique de surveillance mise en place par les organes délibératifs. Il s'agit là non plus d'une fonction d'exécution mais plutôt d'une fonction d'orientation.

2. Une protection des agents à l'égard des États

La CIJ a défini l'agent comme « *quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par l'organisation d'exercer ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref tout personne par qui l'organisation agit*[753] ». Il ressort de cette définition que toute personne mandatée par l'organe administratif exerçant une activité de surveillance est considérée comme un agent dans la mesure où le critère retenu ici est fonctionnel permettant ainsi d'intégrer à la catégorie d'agent, toute personne qui agit au nom et pour le compte de l'organisation internationale [y compris les fonctionnaires nationaux détachés à l'exclusion toutefois des représentants des États participants à un organe de l'organisation internationale car ceux-ci défendent avant tout les intérêts de leurs États respectifs].

Recevant leur mandat de ces institutions internationales via leurs organes et non des États membres, les agents jouissent d'une indépendance vis-à-vis des États dans l'exercice de

752 Voir, FMI, « Terms of reference for the International Evaluation Office », 3 septembre 2015; Banque mondiale, Resolution IBRD 93-10 & Resolution IDA 93-6, 22 septembre 1993.

753 CIJ, avis consultatif, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations-Unies, CIJ, rec., 1949, p.177.

leurs fonctions. C'est dans cette perspective que l'article XII section 4(c) des Statuts du FMI dispose : « *le Directeur général et le personnel dans l'exercice de leurs fonctions n'ont d'obligations qu'envers le Fonds. Chaque État membre doit respecter le caractère international de ces fonctions et s'abstenir de toute initiative tendant à influencer le personnel du Fonds dans l'exercice de ses fonctions* ». Il ressort de cette disposition qu'outre l'obligation de loyauté envers l'institution mandante qui sera développée ultérieurement, le caractère international des fonctions exercées implique que les États-membres ne se mêlent pas des affaires intérieures de l'organe administratif. Cette « obligation d'abstention » ne peut être effective que si l'indépendance des agents internationaux est préservée et renforcée par l'octroi de privilèges et immunités de manière à neutraliser toute velléité d'influence[754].

Cette question se pose avec vigueur à la fonction de surveillance car son exercice implique plusieurs modalités comme les vérifications sur pièces ou sur place, la discussion avec les autorités nationales pour échanger sur l'opportunité de leurs politiques, l'émission de points de vue à travers la rédaction d'un rapport contenant la formulation d'opinions et de conclusions soutenues par une argumentation, etc. Afin de permettre un libre exercice de ces différentes activités, les experts doivent être protégés à l'égard d'États.
Si la question des privilèges et immunités ne pose aucun problème s'agissant des agents des institutions classiques comme les institutions de Bretton-Woods, l'OCDE, ou encore les autorités régionales, celle concernant les agents mandatés par les institutions à personnification limitée comme le CSF, le Comité de Bâle, ou encore l'OICV, se pose avec moins de certitude.

S'agissant des institutions classiques, il suffit de se référer à leurs actes constitutifs et ceux qui y sont annexés pour trouver des références précises au bénéfice des privilèges et immunités de leurs agents respectifs. Ainsi par exemple, les articles IX et VII des statuts respectifs du FMI et de la BM aménagent un régime de privilèges et immunités qui doivent être accordés à leurs agents « *sur les territoires de chaque État membre* » afin de permettre au Fonds et à la Banque mondiale de s'acquitter de leurs fonctions. De même, le Protocole n°2 à la convention de l'OCDE précise que ses fonctionnaires et les représentants des membres auprès d'elle « *jouissent des privilèges, exemptions et immunités* ». Il en va de même pour les acteurs de la surveillance régionale qui ont été établis comme des organisations internationales classiques jouissant d'une pleine personnalité juridique internationale. C'est ainsi que l'article 39 du Protocole n°4 sur les Statuts du SEBC et de la BCE stipule que la BCE qui joue un rôle de premier plan dans le système de surveillance financière au sein de l'UEM, « *jouit sur le territoire des États membres des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de ses missions, selon les conditions définies au protocole sur les privilèges et immunités de l'Union européenne* ». Cette même logique prévaut au sein de la zone CFA à travers notamment l'adoption de l'Acte additionnel n°6/99/CEMAC-024-CCE-0 relatif au régime des droits, immunités et privilèges accordés à la Communauté aux membres de ses Institutions et à son Personnel ; ainsi que du

754 Franck Latty, « L'organe administratif intégré de l'organisation internationale », in *Traité de droit des organisations internationales* (Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013), p.505.

règlement n°07/2010/CM/UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA, dont le but est de permettre le bon fonctionnement de leurs services respectifs.

La question est plus complexe s'agissant des acteurs de la surveillance qui se distinguent des organisations internationales classiques susmentionnées en raison du caractère limité de leur personnification. Il s'agit du CSF, et des institutions spécialisées que sont le GAFI et les groupements internationaux de régulateurs [CBCB, OICV, AICA].

Lorsque l'on parcourt les textes régissant l'activité du CSF qui ne sont pourvus d'aucune force contraignante, l'on se rend compte que la seule référence faite aux privilèges et immunités concerne l'indépendance juridique dont jouissent ses membres dans leurs relations avec lui[755]. Cela ne devrait pas être étonnant car bien que disposant d'une personnalité juridique de droit suisse, celui-ci fonctionne comme une organisation sous *tutelle administrative et financière* dans la mesure où il bénéficie d'une assistance presque totale aussi bien administrative que financière. En effet, le personnel du CSF qui doit pourtant assurer ses fonctions pour son compte exclusif, est généralement affecté par les pays membres ou prêté par d'autres organisations comme la BRI, le FMI et la Banque mondiale qui continuent à assurer leur rémunération tandis-que celle des employés issus des pays membres sont rémunérés par la BRI sur la base d'un accord de services pluriannuel portant sur la fourniture d'un soutien financier et administratif. C'est sans doute pour cette raison et sur ce fondement que n'optant pas pour un régime commun à toutes les organisations internationales classiques, il a été décidé que le personnel mis à la disposition du CSF bénéficie pour une période transitoire des privilèges et immunités de la BRI en vertu de l'accord de siège conclu entre la BRI et la Suisse[756].

A l'instar du CSF, les deux acteurs de la surveillance hébergés par la BRI que sont l'AICA et le Comité de Bâle bénéficient plus ou moins du même régime. Constituée à l'origine sous forme d'une association de l'État de l'Illinois, l'AICA a transféré son siège à Bâle au sein de la BRI, en 1996, mais est restée une association, aujourd'hui de droit suisse, jouissant cependant d'une exonération d'impôts sur le revenu, ainsi que des privilèges et immunités de la BRI qui l'héberge et lui prête son concours sous diverses formes. De même, bien que dépourvu de toute personnalité juridique[757], le Comité de Bâle fonctionne avec le soutien financier de la BRI qui l'héberge et lui fait bénéficier de ses privilèges et immunités, mais dont il n'est pas un organe.
Cette situation est similaire à celle du GAFI à ceci près que le financement du GAFI est assuré par son propre budget auquel contribuent ses membres contrairement au CSF qui est placé sous tutelle financière. Cela étant, le GAFI se caractérise lui aussi par une tutelle

755 Articles de l'Association du CSF, art. 9.

756 CSF, Report to the G20 Los Cabos Summit on stregthening FSB capacity, ressources and governance, 18-19 juin 2012, p.3.

757 Charte du CBCB, pt.3.

administrative dans la mesure où les services de son secrétariat sont hébergés par l'OCDE à Paris[758].

Tout comme ces différentes institutions, l'OICV n'est pas une organisation internationale selon le droit international public dans la mesure où elle n'est pas établie sur la base d'un instrument régi par le droit international. Elle jouit cependant de la personnalité juridique des droits internes en vigueur dans deux États. En effet, tout en étant une organisation à but non lucratif de droit civil canadien[759], elle a déplacé en 2001, son siège du Canada vers Madrid [Espagne] où elle a également été établie comme une association à but non lucratif de droit privé par le biais de la troisième disposition additionnelle de la loi 55/1999 du 29 décembre 1999. Reconnaissant et affirmant son importance sur la scène internationale, les autorités espagnoles ont signé avec l'OICV un accord de siège par lequel lui sont dévolus des privilèges et immunités afin de garantir un cadre confortable permettant à ses agents « *de réaliser les objectifs qui leur sont assignés*[760] ».

En somme, l'on peut affirmer que les agents internationaux bénéficient de privilèges et immunités fonctionnelles leur permettant d'échapper à l'emprise des États membres dans l'exercice de la surveillance. Les exemptions prévues favorisent en effet l'indépendance et l'objectivité. De manière générale, les privilèges et immunités reconnus aux agents mandatés par ces acteurs de la surveillance se rapportent à la sûreté personnelle [immunité d'arrestation, de juridiction, de détention pour les actes effectués dans l'exercice de leurs fonctions][761], l'inviolabilité des supports matériels de l'activité [immunité de saisie de bagages, inviolabilité des documents officiels, des locaux, etc.][762], facilités de déplacements ou exemptions de restrictions [exonérations fiscales, facilités monétaires en matière de contrôle de changes, etc.][763].

De ce point de vue, deux distinctions peuvent être observées à deux égards. La première concerne la source de cette protection. L'on remarque en effet que pour les agents relevant de certaines institutions, le bénéfice de ces privilèges et immunités est direct par le biais de conventions internationales [Statuts et accords de siège], tandis-que les pour les autres, ces exemptions interviennent par extension c'est-à-dire qu'ils bénéficient des privilèges et immunités dont bénéficient les institutions qui hébergent celles qui les mandatent. Il s'agit

---

758 GAFI, Mandat du Groupe d'action financière (2012-2020), p.8, 2012, en ligne : http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/MANDAT%20GAFI%202012-2020.pdf

759 Loi concernant l'Organisation internationale des commissions de valeur / An Act respecting the International organisation of securities commissions LQ 1987 (Quebec) c 143.

760 Accuerdo de sede entre el Reino de EspaÑa y la organizacion internacional de comisiones de valores (OICV/IOSCO), 23 novembre 2011, BOE-A-2011-19646.

761 En ce sens, voir Statuts FMI, art. IX section 8(i) ; Statuts BIRD, art. VII section 8 ; Accord entre le Conseil fédéral suisse et la BRI, art. 4.

762 Accuerdo de sede entre el Reino de EspaÑa y la organizacion internacional de comisiones de valores (OICV/IOSCO), 23 novembre 2011, art. 3 ; Statuts FMI, art. IX section 4 et 5. Statuts BIRD, art. VII section 4 et 5 ; Accord entre le Conseil fédéral suisse et la BRI, art. 3.

763 Accuerdo de sede entre el Reino de EspaÑa y la organizacion internacional de comisiones de valores (OICV/IOSCO), 23 novembre 2011, art. 4 ; Statuts FMI, art. IX section 6 ; Statuts BIRD, art. VII section 9 ; Accord entre le Conseil fédéral suisse et la BRI, art. 5 à 9.

du GAFI hébergé par l'OCDE, ainsi que du CSF, du Comité de Bâle et de l'AICA hébergés par la BRI. La seconde observation tient à l'étendue de cette protection. En effet, certaines sources prévoient une protection étendue à l'ensemble des États-membres, il n'en va pas de même pour les autres dont le caractère bilatéral restreint l'étendue territoriale de leur bénéfice. Ainsi en est-il des accords de siège conclus par certaines institutions dont le bénéfice des privilèges et immunités prévus ne peut s'appliquer que sur le territoire-hôte. Cela peut être préjudiciable pour l'indépendance et donc l'efficacité de la surveillance eu égard à l'importance des missions de consultation.

B. La recherche d'une évaluation impartiale

Bien que l'ambition de l'indépendance de la surveillance soit certaine, celle-ci ne peut être garantie que si le processus d'évaluation des politiques nationales bénéficie de la pleine confiance des États dont elle veut s'affranchir. A ce titre, la reconnaissance des privilèges et immunités par les États membres doit être sous-tendue par une impartialité de l'évaluation effectuée et des conclusions subséquentes. Conscients de cet enjeu important, les acteurs de la surveillance s'emploient à renforcer cette culture de l'impartialité à travers la sélectivité du processus de désignation des évaluateurs (1.), et la diversification des sources d'informations utiles (2.).

1. La sélectivité du processus de désignation des évaluateurs

Afin de garantir leur impartialité, la composition des équipes d'évaluation se caractérise par une sélectivité tenant aux qualités personnelles des agents mandatés. La première condition de sélection a trait à leurs compétences (a.) tandis-que la seconde est liée à leur probité morale (b.).

a. La compétence : un critère majeur de désignation

La pratique institutionnelle permet d'observer que l'expertise est l'un des principaux critères de désignation des évaluateurs[764]. Désignant en réalité « *une personne choisie pour ses connaissances techniques et chargée de faire des examens, des constatations, des évaluations à propos d'un fait, d'un sujet précis*[765] », la notion d'expert est souvent employée pour désigner des personnalités indépendantes des gouvernements[766]. Cela est parfaitement compréhensible car suivant le critère de l'expertise, l'évaluateur est choisi à titre individuel pour effectuer une évaluation et

---

764 La compétence a été retenue comme le critère principal de définition de la notion d'expert aussi bien par la jurisprudence que par la doctrine. Telle a notamment été la solution retenue par la CIJ dans son avis consultatif du 15 décembre 1989 sur « l'Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies » (C.I.J. Rec. 1989, p. 194, § 48). Sur ce point, lire également, Jean Salmon et Gilbert Guillaume, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones (Bruxelles: Bruylant, 2001), p.484; Jacobo Ríos Rodríguez, Yves Daudet, et José Manuel Sobrino Heredia, *L'expert en droit international* (Paris, France: A. Pedone, 2009), p.29.

765 Le Petit Robert de la langue française, « Expert », p.981, 2017.

766 Commission d'experts des conventions et recommandations (OIT) ; Comité d'experts indépendants (Charte sociale européenne, art.25) ; etc.

formuler des conclusions pertinentes c'est-à-dire fondées sur des méthodes purement scientifiques et non politiques. Sous cet angle, l'appel fait à des personnes choisies à raison de leurs compétences répond à l'ambition de soumettre les comportements étatiques à un examen impartial, donc neutre. A ce propos, il faut indiquer que le domaine monétaire et financier est un domaine très complexe dont l'analyse ne peut être effectuée que par des spécialistes rompus à la tâche. La meilleure illustration en la matière est sans doute celle donnée par les consultations annuelles des agents administratifs de Bretton-Woods au titre de l'article IV des Statuts. Dans le cadre de ces consultations annuelles qui consistent en réalité en une revue de la situation et des politiques économiques et financières des pays membres, les économistes du FMI se rendent sur place pour un échange de vues avec le gouvernement et la banque centrale afin d'évaluer la présence de risques pesant sur la stabilité intérieure et mondiale. Les services du FMI évaluent ici le risque et les facteurs de vulnérabilité, l'incidence des politiques budgétaires, monétaires, financières et de change sur la stabilité intérieure et de la balance des paiements du pays concerné, ainsi que sur la stabilité mondiale. Ces consultations poursuivent les deux principaux objectifs de déceler les risques qui pèsent sur la stabilité interne et externe, et de préconiser des éventuels ajustements des politiques économiques et financières nationales.

Cet exemple démontre qu'en matière monétaire et financière, l'efficacité de la surveillance est tributaire d'une évaluation technique dont l'impartialité est le gage d'un diagnostic pertinent et crucial pour endiguer les effets potentiels des risques systémiques sur l'ensemble des autres États. L'on saisit alors tout l'intérêt de l'expertise des agents qui en sont chargés. Composées de manière à assurer une complémentarité des compétences, la constitution des équipes d'évaluation obéît en général à une procédure très sélective. Au CSF par exemple, la procédure mise en place prévoit un appel à candidatures d'experts initié par le Secrétariat, qui définira le type d'expertise et de l'expérience nécessaires pour l'équipe d'examen par les pairs. Seuls les candidats remplissant les critères fixés pour chaque examen seront sélectionnés[767]. En fonction de l'ampleur de l'examen, les équipes d'examen pourront aller de trois à huit experts dont les compétences seront le plus souvent complémentaires. C'est dans cette même logique que s'inscrit l'exigence prévue par le document régissant les évaluations de l'AICA suivant laquelle :

> " The process of assessing observance of the ICPs requires a judgmental weighing of numerous elements. It is important, therefore, that assessors are well qualified with relevant background, professional knowledge and practical experience. Assessors not familiar with insurance supervision, the insurance sector or entities and products that may be unique to the jurisdiction being assessed, could come to incorrect or misleading conclusions[768]".

b. L'obligation de loyauté dans l'exercice de la surveillance

Bien que s'appliquant également aux personnalités composant les organes collégiaux, cette obligation concerne avant tout les agents administratifs car ces derniers sont choisis à titre

---

767 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.8.

768 AICA, « Insurance core principles, standards, guidance and assessment methodology », mars 2017, p.7, §32, disponible sur www.iaisweb.org, [consulté le 28 avril 2018].

individuel et non au nom de l'État. De ce point de vue, ils jouissent d'une indépendance vis-à-vis des gouvernements consacrée explicitement ou implicitement par plusieurs textes à l'instar de l'article XII section 5(c) des Statuts du FMI aux termes duquel, « *le Directeur général et le personnel dans l'exercice de leurs fonctions n'ont d'obligations qu'envers le Fonds* ». Le rappel de cette disposition indique que le principe de loyauté auxquels sont soumis les agents administratifs implique que ces derniers ne soient censés servir que les intérêts de l'institution qui les mandate. Or, la surveillance internationale en matière monétaire et financière poursuit l'objectif de la stabilité qui est un bien public mondial en ce sens qu'il bénéficie à la société internationale toute entière. Suivant cette considération, le principe de loyauté consacré implique une obligation d'impartialité dans l'exercice d'une surveillance qui ne devrait favoriser aucun État au détriment des autres. En d'autres termes, dans la perspective de renforcer leur neutralité et formuler des opinions impartiales, ils doivent mettre de côté leur appartenance nationale[769].

Pour ce faire, plusieurs textes [codes de conduite, codes de valeurs, codes de déontologie, etc.] comprennent des règles d'éthique accompagnées d'orientations visant à garantir l'intégrité de l'agent. Ces textes prévoient en général des obligations professionnelles visant à éviter les conflits d'intérêts personnels et à limiter l'exercice d'autres activités parallèles afin de préserver la réputation et les intérêts de l'institution.

Selon la définition consacrée par l'ONU, il y'a conflit d'intérêt lorsque « du fait de quelque action ou omission de sa part, l'intérêt personnel du fonctionnaire vient nuire à l'exercice de ses fonctions ou à l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que lui impose sa qualité de fonctionnaire international[770] ». Les situations donnant lieu à des conflits d'intérêt sont extrêmement variées. Elles peuvent par exemple comprendre le versement de pots de vin en échange de l'exécution ou l'omission d'exécuter une tâche. C'est pour éviter toutes ces situations que le Statut du personnel de l'OCDE stipule que dans l'exercice de leurs fonctions, ses agents doivent éviter tout conflit d'intérêt[771].
Seconde déclinaison du principe de loyauté, la limitation de l'exercice d'activités parallèles est susceptible de degrés de sorte qu'en fonction de leur effet potentiel sur les intérêts des institutions compétentes, certaines activités sont prohibées tandis-que d'autres ne sont que restreintes. Ainsi par exemple, l'instruction 104/1 du Statut des agents de l'OCDE indique que le soutien d'un agent à un parti politique n'est pas interdit mais il doit être fait de manière discrète. De même, la liberté du travail, du commerce et de l'industrie peut être limitée. Par conséquent, toute activité externe rémunérée ou non doit faire l'objet d'une autorisation de son supérieur hiérarchique[772].

En un mot, ces obligations professionnelles ont pour objectif non seulement de sauvegarder l'image, le crédit et l'impartialité de l'institution, mais également de protéger le

---

769 Voir en ce sens notamment, FMI, Code de bonne conduite, EBS/00/108, rev.1/7/7/700.

770 Statut et règlement du personnel de l'ONU, art. 1.2(m).

771 Statut du personnel de l'OCDE, art. 3(a)ii.

772 En ce sens, Statut des fonctionnaires de l'UE, art. 12 ter.

mandat de l'expert en lui interdisant d'assumer des fonctions qui compromettraient son indépendance. Elles sont à ce titre complétées des règles de déontologie imposant de s'abstenir de tout comportement immoral, et des procédures disciplinaires aménagées par le droit interne de certaines institutions pouvant déboucher sur des sanctions qui peuvent aller de l'avertissement à la révocation en passant par le blâme, la rétrogradation ou la suspension de l'avancement.

2. Une tendance à la diversification des sources d'informations

L'évaluation de la conformité et de l'efficacité des comportements étatiques c'est-à-dire des politiques nationales implique la détention de renseignements précis sur la pratique interne. Par conséquent, l'efficacité de la surveillance dépend considérablement de la qualité de l'information. C'est dans cette perspective qu'intervient de nouveau l'exigence d'impartialité qui implique que la collecte d'informations pertinentes ne puisse pas exclusivement reposer sur les sources gouvernementales. Ainsi, bien que l'origine gouvernementale de l'information soit de principe, la pratique institutionnelle permet d'observer que l'information gouvernementale est complétée par deux types de sources complémentaires.

La première est constituée par les différentes parties prenantes à la surveillance autres que l'État évalué. D'une part, chacune des institutions compétentes recourent aux informations diffusées par les autres dans l'exercice de leur propre surveillance. Ainsi par exemple, dans le cadre du suivi de la coopération internationale entre les régulateurs nationaux, le CSF évaluera le respect des standards applicables en se référant à des sources d'informations hiérarchisées au premier rang desquelles se situent l'évaluation de la conformité aux normes du Comité de Bâle, de l'AICA et de l'OICV détaillée dans le RONC qui peut être autonome ou intégré à un PESF. Pour les juridictions dont le niveau de conformité indiqué par le RONC est insuffisant ou s'il n'y existe pas suffisamment d'informations y relatives, le CSF prendra en compte d'autres sources d'informations. Il s'agit essentiellement de l'*adhésion* de ces juridictions aux MoU de l'AICA et de l'OICV. En effet, l'acceptation par l'OICV d'une juridiction en tant que signataire du MoU est considérée par le CSF comme la preuve de l'adhésion aux normes de coopération et d'échange d'informations d'une teneur équivalente aux principes concernant les valeurs mobilières. Ces signataires sont listés à l'annexe A du MoU de l'OICV. Il suffira donc pour le CSF de se procurer cette liste pour identifier les juridictions concernées[773].

D'autre part, il faut rappeler qu'à côté de l'expertise du candidat, la répartition géographique équitable est désormais devenue un critère essentiel dans la composition d'équipes d'évaluation et le recrutement d'agents au sein des institutions internationales. S'agissant de la composition des équipes d'évaluation, l'on peut se référer au Manuel régissant l'examen par les pairs du CSF qui précise que la composition de l'équipe d'évaluation devra

773 Sur ces questions, voir, Chapitre I (section II) du Titre I de la première partie.

tenir compte d'une représentation géographique équilibrée afin de fournir des informations utiles sur les différents membres du CSF[774]. S'agissant du recrutement d'agents administratifs, le principe de la représentativité géographique équilibrée est également consacré par différents textes à l'instar des Statuts du FMI dont l'article XII section 5(d) dispose qu'il devra être tenu « *dûment compte de l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible* ». Par ailleurs, la nature institutionnelle des acteurs de la surveillance implique qu'ils sont structurés par la coexistence d'organes administratifs et des organes collégiaux. Tandis-que les premiers sont composés de membres siégeant à titre individuel à raison de leurs compétences, les seconds sont composés de personnalités représentant les administrations étatiques membres. Il n'est donc pas rare que les États dont ressortent ces différentes personnalités, détiennent des informations pertinentes sur l'État évalué, lesquelles pourront être utilisées dans le respect de la souveraineté de ce dernier.

La seconde source complémentaire d'informations est constituée par les acteurs de la société civile. En effet, les organes de contrôle peuvent être autorisés à recevoir des renseignements privés. A ce titre, il est important de préciser que si les consultations menées par les agents sont prioritairement menées avec les autorités étatiques, elles constituent également l'occasion pour les agents d'échanger avec les acteurs de la société civile : cela témoigne aussi d'une ambition d'impartialité. Pratique familière de l'OCDE[775], la politique préconisée par le FMI en représente une illustration pertinente. En effet, l'intérêt croissant accordé par le FMI à la réduction de la pauvreté, la transparence et la gouvernance, l'a conduit à privilégier une approche participative. Pour ce faire, le FMI a pris entre autres, l'engagement de favoriser la culture de l'écoute et d'apprentissage en reconnaissant notamment que les acteurs de la société civile peuvent lui transmettre et mettre en lumière des informations importantes offrant un éclairage différent de celui des cercles officiels.

Afin de favoriser et de guider cette coopération étroite avec les organisations de société civile, la direction générale du FMI a élaboré en 2003 un *Guide pour les relations des services avec les organisations de la société civile* qui comprend plusieurs conseils pratiques sur deux principales questions pratiques que sont le l'étendue et les modalités de mise en œuvre de cette collaboration. Concernant son étendue, le Guide précise le champ d'application de sa mise en œuvre aussi bien sur le plan personnel que matériel. En effet, la notion de société civile y est définie comme « *une scène sur laquelle des associations volontaires de citoyens cherchent à élaborer des politiques et structures de gouvernance*[776] ». S'agissant du champ d'application matériel de cette

---

774 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.8.

775 En effet, le Secrétariat de l'OCDE envoie des missions de consultation auprès de chaque pays membre avec les hauts fonctionnaires, les experts et les principaux acteurs économiques dans le cadre de sa procédure d'examen

776 FMI, « Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile », 2003, p.7, www.imf.org. Il ressort de cette définition que la notion d'« organisation de société civile [OSC] » utilisée par le FMI désigne un large éventail d'associations de citoyens qui comprend notamment les forums d'affaires, les associations religieuses, les mouvements syndicaux, les groupes communautaires locaux, les organisations non gouvernementales [ONG], les fondations philanthropiques et les groupes de réflexion. Toutefois, ne relèvent pas de cette catégorisation, toute forme quelconque d'émanation de l'État à l'instar des administrations nationales ou des législateurs. Le but étant d'afficher sa neutralité et d'éviter toute forme de pression par ce biais, cette exclusion s'applique également aux entreprises individuelles, aux partis politiques et aux médias.

collaboration, le Guide précise la nature des informations recherchées en indiquant que ces échanges avec les OSC portent sur l'ensemble des questions qui peuvent avoir un intérêt pour la mission du FMI. Ainsi, ils recouvrent des questions aussi variées que le politiques économiques, les conséquences économiques et environnementales, la gouvernance et la transparence, la conditionnalité des programmes et aussi la voix et la représentation des PED au sein des institutions de Bretton-Woods.

En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre de cette collaboration entre les services du FMI et les OSC, le Guide préconise l'entretien de contacts directs aussi bien au niveau mondial que national. Au niveau mondial, cette interaction prend diverses formes comme les contacts entre les représentants des OSC et les différents services et organes du FMI dans le cadre de réunions et assemblées, les consultations publiques sur la politique générale et stratégique du FMI, les réunions et séminaires avec les services du FMI au siège du FMI et à travers le monde, ou encore l'organisation annuelle conjointe par le FMI et la BM d'un Forum pour la société civile. Le FMI assure également le financement de la participation d'OSC aux assemblées annuelles et réunions du printemps. Outre ces contacts physiques, des invitations sont également lancées par le FMI pour formuler des commentaires qui sont affichés sur son site internet. Au niveau national, cette interaction avec les OSC revêt également plusieurs formes. Par exemple, toute visite par la Directrice générale accorde une place importante à la rencontre régulière d'OSC. De même, les OSC sont associées aux missions de surveillance des services du FMI ; ils sont notamment associés au processus consultatif de la préparation, la négociation et l'élaboration des programmes[777].

L'étude de ces différents mécanismes démontre que dans l'exercice de la surveillance, les institutions compétentes sont animées par l'ambition d'assurer à leurs conclusions la pertinence de leur impartialité. Pour ce faire, les procédures d'évaluation mises en place se caractérisent par une sélectivité du processus de désignation des agents qui en auront la charge à travers des exigences tenant aux critères tenant à leurs qualités personnelles, ainsi qu'une tendance affirmée à la diversification des sources d'informations.

***

En définitive, l'on peut affirmer qu'en matière monétaire et financière, la surveillance exercée se veut indépendante des États évalués. En effet, la nature institutionnelle des acteurs compétents favorise la pleine participation des organes administratifs à sa mise en œuvre. Or, les agents mandatés par les organes administratifs bénéficient de privilèges et immunités qui sont de nature à leur permettre d'échapper à l'influence des États dans l'exercice de la surveillance. Afin de renforcer cette indépendance, il a également été mis en place plusieurs mécanismes visant à assurer l'impartialité du processus d'évaluation. C'est dans cette perspective que s'inscrivent notamment les impératifs de sélectivité dans la désignation de ces agents, et de diversification des sources d'informations. Sous cet angle, la surveillance exercée comporte les mécanismes adéquats alliant les exigences requises pour permettre aux

777 FMI, p.2.

experts de vérifier la conformité des comportements des États membres aux objectifs des normes de l'institution, tout en échappant à l'influence abusive des membres.

Cela étant, bien que l'ambition de soustraire l'exercice de la surveillance aux influences étatiques soit certaine, il est difficile de garantir une indépendance et une impartialité absolue. En effet, nous verrons dans les lignes qui suivent, que les différentes étapes de l'évaluation se caractérisent en pratique par une intervention étatique qui peut être de nature à relativiser la nature administrative et impartiale de la surveillance.

§ 2. L'EXERCICE D'UNE ÉVALUATION MUTUELLE

Bien que l'impartialité soit une ambition affichée par les différents acteurs, la surveillance prend également la forme d'une évaluation par les pairs. Définie comme « *l'évaluation de la performance d'un État par d'autres États*[778] », les examens par les pairs fournissent une occasion pour les membres d'engager un dialogue avec les responsables d'autres États et de partager les leçons et les expériences. De ce point de vue, nous verrons que les procédures consacrées en matière monétaire et financière accordent une place prépondérante à l'évaluation mutuelle (A.). Toutefois, nous verrons que cette prépondérance de principe peut être relativisée au regard de la praxis institutionnelle (B.).

A. Une prépondérance de principe

Les procédures de surveillance mises en place par les différents acteurs de la surveillance accordent une place prééminente à l'examen par les pairs. En effet, les textes consacrent non seulement une participation des pairs à l'évaluation technique qui pourtant relève des organes administratifs (1.), mais ils habilitent également de manière exclusive les pairs à déterminer l'issue de la procédure de surveillance à travers les organes collégiaux (2.).

1. La participation des pairs à l'évaluation technique

Comme nous l'avons précisé, l'examen par les pairs consiste en une évaluation d'un État par les autres États [à travers leurs représentants]. Conformément aux dispositions régissant certains mécanismes de surveillance, ce dialogue avec les pairs commence à partir de l'évaluation des experts qui se fait par le biais de consultations. Au sein de plusieurs des institutions compétentes, bien que recevant leur mandat des organes administratifs, la désignation des délégués des pays membres se substitue en effet à celle des agents internes de l'institution concernée pour la conduite des consultations et de l'évaluation technique.

Les exemples de l'OCDE, du Comité de Bâle, et du CSF peuvent être cités à cet effet. Il faut dire que bien que n'en étant pas l'apanage, l'examen par les pairs est en réalité la marque de fabrique de l'OCDE. Ainsi, l'évaluation de la progression de la mise en œuvre par l'État des codes de libération est assurée par le Comité de l'investissement qui est un forum de

778 OCDE, « IV: L'examen par les pairs : un instrument de coopération et de changement », *Revue de l'OCDE sur le développement* no 4, nº 1 (2003): p.1, en ligne: https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2003-1-page-76.htm, [consulté le 10 mars 2018].

discussion et de mise en œuvre dont les membres sont les délégués des pays membres et signataires des codes de libération, de la déclaration de l'OCDE et des décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales. Celui-ci conduit des missions d'évaluation par les pairs au regard de ces décisions et en fait rapport avec l'accord du pays examiné au Conseil de l'organisation aux fins de recommandations par le Conseil audit pays.

Au sein du CSF, l'examen par les pairs est un mécanisme expressément prévu par l'article 2(1)(i) de la Charte. Aux termes du Manuel régissant ce mécanisme de surveillance, la responsabilité de la réalisation des différentes étapes de l'examen à savoir la préparation des termes de référence et d'un questionnaire [en particulier pour les examens thématiques]; la collecte et le partage des informations de base pour l'examen; l'analyse des réponses au questionnaire reçu de membre concerné, y compris l'identification des questions à explorer davantage et les informations supplémentaire pertinentes, etc. sera déléguée à une petite équipe des pairs soutenue par le Secrétariat. Variant selon l'ampleur de l'évaluation, cette équipe sera composée des experts pertinents des membres du CSF [à la fois ceux des autorités nationales et des organismes internationaux], et tous les membres sont censés apporter leur contribution à l'équipe d'examen en tenant dûment compte de leurs capacités de ressources respectives[779].
Il en va de même du Comité de Bâle dont la procédure de désignation des évaluateurs aboutit de facto à un examen mutuel dans la mesure où le Secrétariat du Comité en consultation avec le chef d'équipe désigné par le Conseil d'examen collégial[780] [PBR] compose l'équipe d'évaluation sur la base d'une liste d'experts proposés par les pays membres.

Ces trois exemples démontrent que l'évaluation technique prend également la forme d'un examen mutuel entre États à travers leurs délégués. Afin de permettre une participation équitable de tous les États intéressés, la répartition géographique équitable des équipes d'évaluation est également devenue au même titre que les qualités personnelles, un critère essentiel dans le recrutement d'experts. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre l'exigence posée par le Manuel régissant l'examen par les pairs du CSF selon laquelle « *the selected team should have an appropriate balance across geographic regions in order to bring useful insights from the FSB's diverse membership*[781] ». Il s'agit ici d'assurer à l'examen par les pairs, un équilibre de la représentativité géographique.

En définitive, l'on peut conclure que bien que l'indépendance des agents internationaux soit consacrée par les textes, les procédures mises en place permettent d'observer une influence des États sur eux à travers leur participation directe à la désignation des experts. Au sein du CSF, cette influence est d'autant plus évidente qu'en raison de l'absence d'autonomie financière, les coûts des travaux [y compris les voyages] effectués par ces experts sont pris en charge par les autorités auxquelles ils appartiennent.

---

779 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.8.

780 qui est composé du président du comité de Bâle, du Président du Groupe de supervision et de mise en œuvre [SIG] et du Secrétaire général du Comité de Bâle.

781 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.8.

2. L'intervention déterminante de l'organe collégial

Ainsi que nous l'avons susmentionné, les acteurs de la surveillance monétaire et financière internationale présentent une structure institutionnelle qui les rapproche des organisations internationales en ce qu'elle comprend non seulement des organes administratifs qui sont des instruments de leur autonomie et de la continuité de leurs activités, mais également des organes collégiaux qui leur sont hiérarchiquement supérieurs.

Avant de comprendre le caractère déterminant de leur intervention dans l'exercice de la surveillance, il convient de préciser que la référence à la collégialité est retenue ici car ces organes sont un instrument de l'inter-étatisme en ce sens qu'ils sont composés de membres représentants les États-membres. Au sein du FMI par exemple, l'organe collégial est nommé Conseil d'administration. Sous son actuelle configuration issue de la dernière réforme entrée en vigueur le 26 janvier 2016, 24 administrateurs représentent et sont élus par le même nombre de circonscriptions, couvrant les 189 États-membres du FMI. Au sein du CSF, cet organe collégial est la Plénière. Il ressort de l'article 10(1) de sa Charte que de la composition de la Plénière est assurée outre les représentants des organismes internationaux membres, par les gouverneurs des banques centrales ou leurs adjoints, les dirigeants des autorités de régulation nationale ou leurs adjoints, et les ministres ou vice-ministres des finances des États membres. Cette représentation interétatique se retrouve dans toute institution internationale y compris les institutions à compétente monétaire et financière. Il est également important de préciser qu'eu égard à la singularité du CSF, la composition de ses différents comités permanents chargés d'administrer les différents mécanismes de surveillance suivant leur spécialité, obéît à cette même configuration. Ainsi par exemple, le SCSI qui est l'organe chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des standards financiers internationaux sous l'égide du CSF, est également composé des représentants des administrations nationales de régulation du secteur monétaire et financier, et actuellement présidé par le Gouverneur de la banque centrale sud-africaine.

En matière monétaire et financière, l'intervention de ces organes collégiaux est déterminante car la hiérarchisation organique établie au sein des institutions compétentes implique que bien que les organes administratifs soient le véritable centre du système de surveillance, l'évaluation technique effectuée par les experts mandatés doit être soumise à l'organe collégial qui aura la décision finale. Il en est ainsi par exemple de la surveillance bilatérale du FMI dans le cadre de laquelle les rapports des consultations des experts sont soumis à l'examen du Conseil d'administration dès leur retour au siège. De ce point de vue, l'intervention de l'organe collégial assure à la surveillance un aspect constructif à travers une discussion entre les pairs, et parce qu'il lui revient de tirer les conséquences du processus de surveillance.

Il sied en effet de préciser que dans la perspective de prendre sa décision, l'organe collégial devra à son tour procéder à une évaluation pour s'assurer d'un certain nombre d'aspects. En ce sens, s'établit un second degré d'évaluation dans la mesure où les conclusions de l'évaluation technique ne lient pas l'organe collégial. Il s'agira donc pour l'organe collégial de procéder également à une évaluation de l'évaluation technique en vérifiant dans quelle

mesure les conclusions qui en sont issues peuvent être valables, en tout ou partie, ou simplement rejetées. En faisant un parallèle avec le système juridictionnel interne, l'on pourrait parler de confirmation ou d'annulation des conclusions de l'évaluation technique.

Or, cette évaluation collégiale passe en réalité par un élément-clé qu'est la discussion entre les pairs. Comme dans les autres institutions à compétence monétaire et financière, tous les membres du CSF sont encouragés à participer activement à l'examen, à la fois en soumettant des commentaires au préalable et en contribuant aux discussions qui ont lieu au sein du SCSI. De ce point de vue, la discussion entre les pairs est peut-être l'étape la plus importante du processus de surveillance car elle peut être utilisée non seulement pour imprimer une direction aux politiques nationales et même mondiales [y compris régionales] ; mais également comme moyen d'apprentissage à travers deux moyens : la pression et l'apprentissage mutuels.

La pression par les pairs que nous étudierons plus en détail dans les développements ultérieurs, se traduit par le fait que la discussion s'ouvre aux autres membres qui auront par ce biais, la faculté de formuler des brèves observations et des questions aux représentants du pays examiné. C'est notamment dans cette perspective que dans le cadre de la discussion qui est également un élément-clé du processus de l'examen par les pairs dans les études économiques de l'OCDE, les deux pays examinateurs sont invités à entamer l'examen de chaque question sélectionnée dans la *note sur les questions à examiner* et le pays examiné est par la suite invité à répondre aux *observations et questions des examinateurs*[782].

En plus d'être un moyen de pression par les pairs, la discussion entre les pairs représente également un moyen d'apprentissage mutuel pour ces derniers. Cet apprentissage s'opère non seulement à travers l'échange de leurs points de vue, mais également par l'exemple des politiques qui ont fonctionné dans les autres États membres. Ce n'est que sur la base de ces différentes discussions que la surveillance trouve son dénouement à travers l'adoption de conclusions par les pairs.

Le second facteur de cet aspect constructif que l'intervention collégiale procure à la surveillance est le pouvoir exclusif dont dispose cet organe décisionnel de tirer les conséquences des évaluations effectuées. Deux éléments permettent en effet aux conclusions finales de la procédure de surveillance, d'acquérir une dimension collective. Le premier qui vient d'être développé tient au caractère collégial de l'organe habilité. En effet, tous les textes attribuent exclusivement à l'organe collégial le pouvoir décisionnel. Au sein du CSF, la responsabilité finale de l'approbation des rapports des examens par les pairs incombe à la plénière, en tant qu'organe de prise de décision[783]. Les rapports y sont en effet examinés afin de donner la possibilité à tous les membres d'exprimer leurs points de vue et leur accord sur les révisions si nécessaire. Dans des circonstances exceptionnelles, cette approbation de la

782 OCDE, « Examens par les pairs dans les études économiques », s. d., www.oecd.org.

783 Charte CSF, art. 9(1).

plénière peut se faire à travers une procédure écrite. Il en est de même pour le Conseil d'administration du FMI qui, en tant que responsable de la conduite générale du Fonds[784], exerce tous les pouvoirs lui sont délégués par le Conseil des gouverneurs [y compris le pouvoir décisionnel] en siégeant et en se réunissant aussi fréquemment que l'exige la conduite des affaires[785]. Cette habilitation n'est que logique car il ne faut pas perdre de vue que les acteurs de la surveillance sont des institutions internationales qui poursuivent des objectifs communs. Il ne s'agit donc pas simplement d'assurer la stricte exécution des règles internationales par les États, mais aussi et surtout d'élaborer une politique commune. En ce qui concerne la surveillance à proprement parler, l'objectif est de veiller à ce bien public mondial qu'est la stabilité monétaire et financière internationale. Cet idéal étant un objectif commun, il est donc utile que l'instance collégiale qui a adopté les instruments internationaux en suive les effets et en tire les conséquences.

Outre cette dimension organique qui est de nature à assurer aux décisions finales une légitimité, le second élément de ce caractère collectif tient à la méthode décisionnelle. Conformément aux différents textes la régissant, la surveillance internationale s'achève toujours par l'approbation consensuelle des pairs des conclusions. Ce consensus s'illustre très clairement dans le cas de l'examen par les pairs du CSF et des mécanismes de surveillance du FMI. Comme stipulé par l'article 9(2) de la Charte du CSF, les décisions de la plénière sont prises par *consensus*. Bien que ce terme n'ait pas été formellement défini, il ressort des différents guides de procédure que le consensus n'est pas synonyme d'unanimité. Il sous-entend simplement que les points de vue de tous les membres soient considérés afin de rechercher un compromis. De la sorte, aucun pays membre ne pourra de façon individuelle bloquer une décision soutenue par une majorité manifeste[786]. En pratique, il reviendra au Président de la Plénière d'indiquer clairement sur quelle question une décision est demandée, puis de demander l'avis des membres. S'il n'y a pas de convergence immédiate des points de vue, les différents points de vue seront discutés et des tentatives seront faites pour réconcilier des points de vue concurrents ou conflictuels. De manière concrète, un consensus, dans le sens d'un accord général, est atteint lorsqu'il n'y a pas d'opposition soutenue à la proposition de décision du Président.

Cette approche se rapproche fortement de celle préconisée par le Fonds bien que le vote majoritaire soit la règle[787]. Il faut en effet préciser que conformément à l'article 5(c) des Statuts, tout administrateur peut appeler un vote ou exprimer une position contraire ou une abstention sur une question particulière. Ces décisions sont prises à la majorité des voix exprimées. Les majorités spéciales [70% ou 85% du total des droits de vote] sont spécifiées dans les Statuts et requises uniquement pour les décisions ne se rapportant pas aux affaires courantes. Bien que cette règle de vote majoritaire soit de principe, les décisions sont très rarement prises sur la base d'un vote. Les décisions sont généralement prises par consensus,

784 Statuts FMI, art. XII section 3(a).

785 Statuts FMI, art. XII section 3(g).

786 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.13.

787 Statuts FMI, art. 5(c).

reflétant la nature coopérative du Fonds et le caractère collégial du Conseil. Ce principe de fonctionnement est incorporé dans les règles et règlements du FMI dont la règle C-10 indique que le Président du Conseil d'administration devra déterminer le sens de la réunion en lieu et place d'un vote formel. Le « *sens de la réunion* » doit être compris comme une position soutenue par les administrateurs ayant suffisamment de votes pour porter la question si jamais un vote est initié.

Ces deux exemples emblématiques du CSF et du FMI traduisent une approche répandue au sein des différents acteurs de la surveillance. Ainsi par exemple, lors de la discussion des pairs qui a lieu au sein du Comité compétent de l'OCDE, les autres délégations sont invitées à faire connaître leurs points de vue sur la bonne transcription ou pas des débats du Comité dans ladite Étude. De cette manière, les conclusions de l'Étude représenteront ainsi le consensus de tous les pays membres de l'OCDE[788].

Au regard de ces différents développements, force est d'affirmer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière est le procédé privilégié par lequel s'exerce une évaluation mutuelle. Par conséquent, l'efficacité de cette surveillance dépend essentiellement de l'ampleur de la pression des pairs à supporter[789]. En effet, contrairement à l'ordre juridique étatique où les autorités administratives disposent d'une marge de manœuvre importante dans l'exercice de leurs pouvoirs de contrôle, l'évaluation effectuée par les agents administratifs internationaux apparaît comme une simple activité d'exécution se limitant aux différentes tâches matérielles [collecte d'informations, vérifications, analyses, etc.] dans la mesure où ils ne sont pas habilités à tirer officiellement les conséquences de leur évaluation ; cette responsabilité relevant de la compétence exclusive des organes collégiaux supérieurs. Toutefois, bien que l'exercice de la surveillance apparaisse sous cet angle beaucoup plus collégial qu'administratif, il convient d'observer que la pratique institutionnelle tend à relativiser cette prépondérance de principe.

B. Une prépondérance relativisée par la praxis institutionnelle : cas du FMI

Le cas du FMI est un exemple particulièrement intéressant de cette relativisation car il permet d'opérer une différenciation d'avec un autre acteur important de la surveillance qu'est le CSF. De prime à abord, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article XII section 3(a) des Statuts qui l'habilite à exercer les pouvoirs qui lui sont délégués par le Conseil des gouverneurs, c'est le Conseil d'administration qui est chargé de prendre la grande majorité des décisions, y compris celles relatives à la formulation des politiques du FMI, de ses prêts et opérations de surveillance. C'est ainsi que juste avant sa prise de fonction, Christine LAGARDE avait déclaré devant le Conseil :

---

788 OCDE, « Examens par les pairs dans les études économiques ».

789 Sur cet aspect, Bureau indépendant d'évaluation du FMI, « Multilateral surveillance », p.8.

> "I strongly believe in the value of a permanent resident Board. Without a Board representing the membership, there can be no global multilateral organization. I am convinced that the Board's work confers legitimacy to the Fund's action. A strong relationship between the Managing Director and the Board can only be built on trust and respect between us[790]".

Si, comme nous l'avons démontré, cette habilitation statutaire confère à l'organe collégial du Fonds le pouvoir discrétionnaire d'approuver ou de rejeter les conclusions du personnel administratif, l'expérience démontre plutôt que la seconde hypothèse est moins probable. En pratique, l'on observe en effet que ces décisions du Conseil d'administration sont soit orientées (1.), soit prises par contrainte (2.).

1. Des décisions orientées

En pratique, les décisions du Conseil d'administration sont influencées par le personnel administratif du fait non seulement de son expertise technique, mais également de son rôle politique sur lequel il est utile de s'appesantir.

Il faut dire en effet que les agents administratifs s'émancipent parfois des tâches purement administratives pour exercer des fonctions d'impulsion que l'on peut qualifier de politiques dans la mesure où elles permettent une orientation de la politique générale du FMI. La première tient à la fonction de conseil attribuée aux agents. Cela est notamment vrai pour le BIE qui est un organe subsidiaire indépendant de la direction générale du FMI créé en juillet 2001 pour évaluer de manière objective et indépendante les questions se rapportant aux politiques et activités du FMI[791]. Par le biais de ses rapports rendus publics, le BIE peut soumettre des propositions au Conseil ou autre organe sur sa politique générale concernant telle ou telle activité ; y compris la surveillance. Ainsi, a-t-il eu l'occasion de recommander aux services du Fonds de faire preuve de plus d'audace dans l'exercice de la surveillance en appliquant aux États dits fragiles, un traitement particulier[792] et en se départissant de la ligne idéologique des autorités européennes dans la gestion des crises des pays européens[793]. La seconde tient au poids politique reconnu à la haute direction administrative représentée par le Directeur général. Comme dans toute autre institution internationale, le chef de l'administration peut présider les organes délibérants. Ce pouvoir est expressément attribué au Directeur général du FMI par l'article XII section 4(a) qui l'habilite à présider aux réunions du Conseil. Cela témoigne d'une reconnaissance de son poids politique dans la mesure où il peut orienter le sens des délibérations en faisant valoir des vues. Précisons à cet effet que bien que siégeant en principe sans droit de vote, sa voix est prépondérante en cas de partage égal des voix. Si le parallèle peut être fait avec le CSF dans la mesure où les

---

790 « Press Release: Statement by Christine Lagarde to the IMF Executive Board », IMF, 2011, https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr11253.

791 FMI, « Terms of reference for the International Evaluation Office ».

792 BIE, « The IMF and Fragile States », Evaluation report (Washington, D.C.: FMI, 3 avril 2018), p.53, disponible sur www.ieo-imf.org, [consulté le 10 avril 2018].

793 BIE, « The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal », p.37, disponible sur www.ieo-imf.org, [consulté le 10 avril 2018].

réunions de la Plénière sont dirigées par le Président de l'institution, la différence tient au fait que le Président du CSF est en réalité un pair contrairement au Directeur général du FMI dont les Statuts précisent qu'il n'est ni gouverneur, ni administrateur[794]. En effet, Mark CARNEY, Président actuel du CSF est le Gouverneur de la banque centrale d'Angleterre. Il en va de même des présidents des différents comités permanents du CSF. Ainsi par exemple, le SCSI [Comité en charge de l'évaluation de la mise en œuvre des standards financiers internationaux] est actuellement présidé par le Gouverneur de la banque centrale sud-africaine.

Outre ces fonctions d'ordre politique, il faut rappeler que l'exercice de la surveillance per se implique une évaluation technique par les experts. Partant, sont associés à l'activité de surveillance, les agents administratifs c'est-à-dire le personnel et la direction à qui, bien que conservant le pouvoir décisionnel final, le Conseil délègue une latitude importante dans l'opérationnalisation de la surveillance. Cette expertise technique procure aux conclusions qui en sont issues, une objectivité et une consistance servant ainsi de substrat à la décision finale du Conseil. En effet, la discussion entre les pairs qui a lieu au niveau du Conseil n'est pas une évaluation effectuée ex nihilo ; bien au contraire, elle porte sur les conclusions et orientations qui lui ont été soumises par les experts. Or, l'expertise retenue comme critère majeur de la sélection de ces agents est de nature à favoriser la confiance dans leurs recommandations.

La réunion de tous ces différents éléments liés à l'expertise technique et au rôle politique joué par les agents administratifs a pour conséquence, la substitution de facto d'une validation quasi-systématique des conclusions à l'évaluation approfondie par les pairs pourtant consacrée. Pour générer des gains de temps, il s'est en effet développé une pratique consistant pour les administrateurs à soumettre des déclarations écrites avant leurs discussions[795]. Les positions étant façonnées d'avance, cela limite fortement la probabilité d'une discussion ouverte et animée et par conséquent d'une évaluation collective approfondie. Il n'est donc pas surprenant que constatant que durant la période allant de l'an 2000 à 2005, trois-quarts de ses interventions n'avaient concerné que des clarifications factuelles, des suggestions de formulation, et des questions de procédures, le Bureau indépendant d'évaluation du FMI a considéré le rôle joué par le Conseil d'administration dans la surveillance multilatérale comme limité[796].

2. Une discrétion altérée par la contrainte

Encore plus que la surveillance traditionnelle, la surveillance exercée dans le cadre d'une assistance financière ne favorise guère l'exercice normal du pouvoir décisionnel

---

794 Statuts FMI, art. XII section 4(a).

795 BIE, « An Evaluation of the IMF's Multilateral Surveillance », Evaluation report (Washington, D.C.: FMI, 7 avril 2006), p.34, voir tableau 3.2, disponible sur www.ieo-imf.org, [consulté le 10 avril 2018].

796 BIE, p.34, voir tableau 3.2.

discrétionnaire du Conseil d'administration du FMI. Il convient en effet de rappeler que l'une des fonctions assignées au Fonds est de « *donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale*[797] ». Le FMI doit donc être capable de répondre rapidement aux besoins de ses membres, notamment en remplissant une fonction d'assistance financière.

Or, l'utilisation des ressources du Fonds est régie par une politique dite de conditionnalité consistant dans l'exigence à l'égard des États demandeurs, de la satisfaction à des critères préétablis[798]. Pour permettre une prise de décision efficace dans l'intérêt supérieur des membres et de l'institution elle-même, le FMI a mis en place des règles et des procédures basées sur la communication au Conseil, d'informations en temps utile par le Personnel. Parmi ces règles, l'on distingue des règles procédurales d'ordre général et celles d'ordre spécial. Les règles procédurales d'ordre général s'appliquent à toute procédure aboutissant à une décision du Conseil. Parmi ces dernières, l'on peut relever une règle particulièrement intéressante qui exige que les administrateurs doivent être avisés dans un délai d'au moins deux jours avant toute réunion sauf dans certaines circonstances. Dans l'hypothèse d'une circonstance spécifique c'est-à-dire lorsqu'une proposition implique un changement de pratique ou de politique du Fonds, ou l'établissement d'exceptions pratiques ou politiques, les procédures prévoient simplement l'aménagement d'un « *préavis raisonnable* » sans plus de précision. En dehors de ces règles de procédure d'ordre général, certaines concernent plus spécifiquement l'accès exceptionnel des États membres à des ressources au-delà des limites de principe fixées annuellement à 200% de sa quote-part, pour un total cumulatif limité à 600% de la quote-part[799]. En février 2003[800], le Conseil avait en effet approuvé une politique de consultations précoces dans le cadre de l'accès exceptionnel aux ressources en adoptant des modalités de ces consultations entre le Personnel et le Conseil qui devrait par ce biais être informé de l'évolution de la situation nationale concernant la satisfaction à la conditionnalité prévue afin de fonder sa décision.

Si le respect de ces règles procédurales est une constance vérifiable, l'exemple de la crise grecque démontre cependant que le pouvoir décisionnel discrétionnaire du Conseil d'administration est fortement altéré par la contrainte de l'urgence de la gestion d'une crise. Il ressort en effet d'une évaluation effectuée par le BIE sur la gestion de la crise grecque, que la correspondance adressée par le Personnel au Conseil d'administration trois jours avant sa prise de décision portant approbation d'un éventuel programme d'assistance financière, ne fournissait pas d'éléments chiffrés sur les besoins de financement de la Grèce. Certains

---

797 Statuts FMI, art. I(v).

798 Statuts FMI, art. V(a).

799 Décision n°14064-(08/18), 22 février 2008, telle que modifiée par les décisions n°14184-(08/93), 29 octobre 2008, n°14284-(09/29), 24 mars 2009 ; BUFF/10/56, 9 mai 2010, n°14716-(10/83), 30 août 2010 et n°15017-(11/112), 21 novembre 2011.

800 FMI, 2003.

administrateurs ont à cet effet indiqué au BIE que les médias ont constitué pour eux une meilleure source de renseignements dans la mesure où les informations transmises par le Personnel ne lui parvenaient que quelques jours avant les dates programmées pour ses réunions conformément aux dispositions en vigueur ; et le plus souvent en même temps que leur mise à la disposition du public. Ces différentes lacunes temporelles et substantielles dans la fourniture des informations n'ont pas permis au Conseil d'administration d'assurer une discussion approfondie. L'évaluation du BIE fait état d'une divergence de points de vue entre les points de vue des différents administrateurs qui n'ont par ailleurs pas eu le temps de consulter leurs États respectifs. Bien qu'habilité à rejeter les recommandations du Personnel, l'option de l'approbation s'est imposée à lui en raison de l'ampleur et l'urgence de la situation d'autant plus que les institutions européennes qui cofinançaient cette aide avaient déjà officiellement donné leur accord aux autorités grecques.

Fort de l'exemple grec, l'on peut donc affirmer que l'urgence d'une crise contraint le Conseil d'administration à approuver les programmes qui font rarement l'objet de votes de refus du Conseil. En effet, aller à l'encontre les recommandations de la direction et du Personnel équivaudrait à un refus d'assister un États membre en difficulté. Partant, le respect des règles procédurales en vigueur ne garantit pas l'effectivité d'un pouvoir discrétionnaire du Conseil qui se trouve fortement altéré par la contrainte de l'urgence car une réponse rapide est impérative pour permettre au FMI de jouer pleinement son rôle de gestionnaire des crises. Il serait alors judicieux de procéder à un réaménagement des différentes règles procédurales comme celles liées au délai de correspondance au Conseil de façon à permettre une discussion et une évaluation approfondies.

Ces développements nous permettent de constater la particularité du FMI qui contrairement aux autres institutions comme le CSF, se caractérise en pratique par un processus décisionnel qui favorise une mise en retrait de l'organe collégial décisionnel qui n'a finalement que très peu d'impact sur les conclusions finales. Au-delà de cette inflexion liée à la praxis institutionnelle, il ne faudrait pas minimiser la place accordée par les textes à l'évaluation mutuelle de manière générale. Les pairs interviennent en effet non seulement dès le stade de l'évaluation technique [cas de l'examen par les pairs du CSF et de l'OCDE], mais également lorsqu'il s'agit de tirer les conséquences de cette évaluation à travers l'organe décisionnel qui est composé des représentants des États membres.

***

Au regard de ce qui précède, force est de relever que le caractère institutionnel de la surveillance lui permet d'intégrer à la fois une évaluation qui se veut indépendante et une évaluation mutuelle à travers une articulation entre les organes administratifs et collégiaux. La conjugaison de ces deux modalités est bénéfique car elle permet à l'une de compenser ses propres faiblesses en tirant bénéfice des avantages de l'autre. En effet, le choix des organes indépendants comporte des avantages liés à la durée importante de l'évaluation, l'expertise des évaluateurs, et donc l'impartialité des appréciations. Cela compense les trois défauts majeurs de l'évaluation mutuelle qui résident dans la tentation de contrôler les États en fonction de leurs affinités idéologiques et les intérêts partagés ; le manque d'objectivité

induit par la peur de prendre une décision qui peut être préjudiciable pour la suite des relations, conduisant ainsi à la *pusillanimité* ; et la brièveté de la durée d'exercice de leur évaluation comme l'a démontré le cas du FMI. Cela étant, l'évaluation des agents indépendants comporte le risque de ne pas appréhender avec exactitude les difficultés auxquelles sont confrontés les États. Par ailleurs, il se caractérise par l'absence des moyens de pression. Là est tout l'intérêt d'y associer une évaluation mutuelle qui présente les deux avantages du réalisme et de la légitimité. Formés de représentants nationaux qui reconnaissent bien la situation des États qu'ils représentent et qui sont de ce fait conscients des efforts demandés aux États, les organes collégiaux assurent à leurs décisions une légitimité qui est de nature à favoriser leur application par l'État destinataire.

L'articulation de ses deux évaluations permet à la fois une constatation impartiale et une discussion collective des mesures pour orienter les actions futures des États en assurant aux travaux des personnalités indépendantes, l'appui politique nécessaire[801]. Cela étant, le degré d'intervention des personnalités prenant part à la surveillance dépend en pratique non pas de la nature de l'institution compétente, mais du mécanisme de surveillance mis en place. L'on serait en effet tenté de croire que seules les institutions à personnification fragile comme le CSF accordent une place prééminente à l'évaluation par les pairs, mais force est de constater qu'une organisation internationale dotée d'une pleine personnalité juridique internationale comme l'OCDE a fait de l'examen par les pairs, sa marque de fabrique. Cette réalité contraste avec la pratique du FMI qui accorde un rôle beaucoup plus important aux agents indépendants dans l'exercice de la surveillance.

Conclusion du Chapitre II

En conclusion, l'on peut observer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière comporte plusieurs degrés d'intensité selon l'objet du mécanisme mis en œuvre. De ce point de vue, deux subdivisions peuvent être faites si l'on se réfère à leur impact sur la souveraineté nationale. Il est des mécanismes dont l'intensité temporelle et institutionnelle est faible. En ce qui concerne l'intensité temporelle, il s'agira principalement des évaluations a posteriori et des évaluations occasionnelles. En effet, ces différentes modalités de surveillance sont respectueuses de la souveraineté dans la mesure où elles n'interviennent en général que pour valider des actes juridiques qui ont déjà été promulgués par les États soumis à l'évaluation. L'exemple le plus emblématique de cette observation est sans doute l'enregistrement des régimes monétaires préconisés de manière souveraine par les États concernés. En ce qui concerne l'intensité institutionnelle, il s'agit de l'évaluation mutuelle que l'on peut considérer comme effectuée par les États pairs à travers leurs représentants. Cette modalité de surveillance qui fonctionne essentiellement sur la base de la confiance consiste en réalité en un dialogue caractérisé cependant par la franchise dans les échanges. Dans cette logique, la surveillance peut aboutir à l'exercice d'une pression par les pairs qui demeurera toutefois respectueuse de la souveraineté nationale.

---

801 Coussirat-Coustère, « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats », p.529.

A côté de ces modalités dont le degré d'intensité est faible, il est également des mécanismes dont l'intensité temporelle et, ou institutionnelle a pour effet de restreindre la souveraineté nationale. En ce qui concerne l'intensité temporelle, il s'agira notamment des évaluations a priori et périodiques. En effet, une évaluation a priori restreint le pouvoir législatif reconnu aux États à travers la soumission de certains actes de droit interne à une approbation préalable, tandis-que les évaluations périodiques se caractérisent par la soumission des États à une surveillance permanente. La restriction de la souveraineté dans ce cas de figure est plus importante car contrairement aux évaluations occasionnelles, l'initiative de la soumission auxdites évaluations n'appartient pas aux États dans la mesure où le déclenchement s'opère d'office par les organes administratifs des institutions compétentes. L'exemple le plus emblématique est sans doute la surveillance exercée à l'occasion d'une assistance financière dont l'exercice peut combiner à la fois des évaluations a priori et permanentes pendant toute la durée du programme.

En ce qui concerne l'intensité institutionnelle, l'on a pu observer que l'exercice des évaluations administratives peut permettre une évaluation indépendante vis-à-vis des États. Cette indépendance permet aux agents d'exercer une surveillance impartiale des États qui du reste, ont l'obligation de s'y soumettre. De ce point de vue, l'on peut affirmer que le degré d'influence des États est variable selon le mécanisme de surveillance mis en place, c'est-à-dire, selon l'intensité institutionnelle qu'implique le mécanisme en cause. Là est toute la différence entre l'évaluation indépendante et l'évaluation mutuelle.

CONCLUSION DU TITRE I

En définitive, l'activité de surveillance exercée par les institutions internationales a pour finalité de concourir au respect et à l'accomplissement du nouvel ordre monétaire et financier dont l'objectif ultime est la stabilité internationale érigée au rang de bien public mondial. Cette surveillance est d'une importance majeure car il ne saurait exister un système monétaire et financier viable sans discipline. Selon l'approche retenue par la doctrine, les moyens de contrôle représentent l'ensemble des moyens permettant de connaître le comportement des États[802]. L'on peut s'inspirer de cette définition pour indiquer que les modalités de la surveillance seraient l'ensemble des mécanismes de contrôle et de suivi permettant d'évaluer les politiques nationales. Seulement, l'observation qui peut être faite à ce stade est que si l'on fait abstraction de l'exception régionale, il n'existe pas de contrôle juridictionnel en matière monétaire et financière. Au niveau multilatéral, la surveillance est plutôt assurée au moyen de *procédures institutionnelles internes* par les organes administratifs et collégiaux dont l'objet est de veiller à la légalité et l'efficacité des politiques nationales eu égard à l'objectif de stabilité. Pour ce faire, les organes institutionnels disposent à la fois d'un pouvoir quasi-judiciaire d'interprétation et de pouvoirs discrétionnaires d'appréciation très importants qui posent des problèmes de souveraineté. En effet, l'évaluation de légalité des politiques nationales s'applique en grande partie à l'aune de normes non contraignantes tandis-que l'évaluation de l'efficacité à travers sa dimension politique et normalisatrice implique quant à elle que la surveillance se présente sur la base d'aucune norme prédéfinie puisque la norme de référence peut être modifiable à souhait s'il est constaté un défaut de pertinence. Cela crée une incertitude juridique car, l'État est censé donner son consentement à la norme qui fera l'objet du contrôle.

La question qui se pose est donc de savoir si ces procédures par lesquelles les acteurs assurent la surveillance des politiques monétaire et financières nationales sont assorties ou non d'un effet contraignant leur permettant d'orienter effectivement les politiques des États évalués ?

---

802 En ce sens, voir par exemple, Dominique Carreau et Fabrizio Marrella, *Droit international* (Paris, France: Editions Pedone, 2018), p.616; Dominique Carreau et al., *Droit international économique*, 6e édition, Précis (Dalloz, 2017), p.772 et s; Jean Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », *Recueil des cours - Académie de la Haye* Vol.182 (1983): p.206.

TITRE II.

LA FORCE CONTRAIGNANTE DE LA SURVEILLANCE

Étudier la force contraignante de la surveillance revient à déterminer si elle a pour effet ou non d'imposer une contrainte sur les États en vue de l'adoption de politiques jugées conformes et efficaces. Pour répondre à cette question, il convient de préciser que les moyens de contrôle permettant de s'assurer du respect de l'application du droit sont inégalement accessibles aux sujets de droit international dans la mesure où les méthodes de contrôle appliquées en droit interne ne sont pas transposables à la surveillance internationale. Seuls les États disposent de la panoplie complète des moyens à l'inverse des personnes privées ou encore des organisations et autres institutions internationales qui disposent de moins de moyens juridictionnels ou non juridictionnels. Cela se justifie par la reconnaissance aux États de la souveraineté nationale. Comme nous le verrons dans les lignes qui suivront, ce postulat se vérifie de manière concrète dans le domaine monétaire et financier.

Or, l'aboutissement recherché de tout mécanisme de surveillance est de détecter et corriger l'incorrection des comportements des sujets évalués. Pour ce faire, les procédures au niveau international ont un double souci : être acceptables par les États tout en étant efficaces. L'acceptabilité des différentes procédures de surveillance rend nécessaire la collaboration des États surveillés en faisant ainsi de la coopération, le moyen privilégié pour parvenir à la mise en œuvre des politiques recommandées. Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que l'ambition de la surveillance exercée est également d'être efficace. Ainsi, bien que la coopération soit prioritaire, celle-ci n'exclut pas le recours à la sanction certes secondaire.

Nous analyserons donc la force contraignante de la surveillance internationale exercée en matière monétaire et financière en démontrant dans un premier temps le caractère prioritaire de la coopération (Chapitre I.), et en analysant ensuite le caractère secondaire de la sanction (Chapitre II.).

CHAPITRE I.

LA COOPÉRATION COMME MOYEN PRIORITAIRE

De prime abord, il est important de préciser que l'État se distingue des autres sujets de droit international en ce qu'il a le bénéfice exclusif d'une souveraineté qui lui permet de jouir de la plénitude des compétences sur son territoire sous réserve des limitations prévues par le droit international[803]. Dans le même temps, l'État est un sujet originaire du droit international en ce qu'il est à la base de sa création. Ce statut de souverain lui donne le droit de dénoncer à tout moment n'importe quelle obligation internationale. Partant, l'objectif de la surveillance étant d'assurer la conformité et de prévenir tout manquement afin d'orienter et harmoniser les politiques nationales, la collaboration se substitue à la contrainte.

La coopération de l'État est nécessaire aussi bien à l'exercice du contrôle, qu'à la correction de la politique jugée inconforme ou inefficace. En effet, bien que les États soient soumis à l'obligation de se soumettre à la surveillance, l'exigence du consentement comme fondement de l'obligation de contrôle traduit tout simplement la nécessité du concours de l'État pour assurer l'efficacité et l'aboutissement des différentes procédures d'évaluation (Section I.).

De la même manière, les conclusions des différentes évaluations sont dépourvues de toute force contraignante. La principale conséquence qui en découle est que leurs effets sont assujettis au consentement des États. Ainsi, en matière monétaire et financière, le recours aux mesures incitatives prend le pas sur l'autorité de la contrainte afin d'assurer aux conclusions adoptées, un effet sur les politiques nationales (Section II.).

803 CIJ, avis consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies. Sur ce point, lire également, Hervé Ascensio, *Droit international économique* (Paris, France: Presses Universitaires de France, 2018), p.18-20.

SECTION I.
UNE CONTRAINTE PROCÉDURALE À L'ÉPREUVE DU CONSENTEMENT

La surveillance internationale en matière monétaire et financière est un exercice procédural relativement contraignant. En effet, nous verrons dans les lignes qui suivent que la soumission à la surveillance est une obligation procédurale qui s'impose aux États en vertu des normes applicables (§ 1.). Toutefois, nous constaterons dans le même temps que cette contrainte procédurale qui caractérise la surveillance se heurte fortement à la souveraineté des États qui rend indispensable la satisfaction à l'exigence de leur consentement (§ 2.).

§ 1. LA SOUMISSION À LA SURVEILLANCE : UNE OBLIGATION D'ADHÉSION

La soumission à la surveillance de l'exécution des engagements convenus est une condition suspensive de l'adhésion de tout membre à une institution ou un instrument conventionnel international. Comme dans toute institution, cette contrainte procédurale est une obligation qui s'impose aux États en vertu de différents textes applicables des instances compétentes (A.). La matière monétaire et financière se distingue toutefois des autres branches du droit international en ce que cette obligation procédurale se trouve renforcée à la faveur de l'exercice d'une fonction opérationnelle qu'est la mise en place d'un mécanisme d'assistance financière (B.).

A. La consécration d'une contrainte procédurale affirmée

De manière générale, la soumission à la surveillance est une obligation procédurale qui s'impose aux États membres des différentes institutions à compétence monétaire et financière en vertu des textes qui régissent leurs activités. Au sein du FMI par exemple, cette obligation est explicitement prévue par les Statuts aux termes desquels « *le Fonds […] contrôle la manière dont chaque État membre remplit les obligations*[804] ». Il en va de même pour les autres acteurs de la surveillance au premier rang desquels l'on peut citer le CSF dont les textes fixent à l'égard des États membres, une contrainte procédurale qui s'exerce essentiellement à deux stades. D'abord, bien que les standards financiers internationaux soient dépourvus de toute force contraignante, les États membres du CSF se sont engagés à mettre en œuvre au plan interne le *Compendium of standards*. Ensuite, ils se sont engagés à travers l'article 6.1 de sa Charte à se soumettre à des examens périodiques par les pairs. Cet engagement est par ailleurs renouvelé dans le *Cadre du CSF pour le renforcement du respect des normes internationales,* qui stipule que les pays membres sont « *committed to undergoing periodic peer reviews focused on the implementation and effectiveness of international financial standards and policies agreed within the FSB*[805] ».

---

804 Statuts FMI, art. IV section 3(a).

805 CSF, « FSB Framework for Strengthening Adherence to International Standards » (2010). [Consulté le 30 septembre 2016]. Disponible à 'adresse: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf?page_moved=1.

Ces deux principaux exemples statutaires permettent de relativiser de manière considérable la valeur non-obligatoire de la plupart des normes financières internationales car nonobstant le caractère non-contraignant de ce cadre normatif, les États sont assujettis par ce biais à l'obligation de se soumettre à l'évaluation de sa mise en œuvre. De ce point de vue, la soumission à la surveillance se présente comme une obligation procédurale dont le principal corolaire est l'obligation de collaboration. C'est dans ce sens précis qu'il faut comprendre cet extrait de la première section de l'article IV des Statuts du FMI qui précise explicitement que « *reconnaissant que le but essentiel du système monétaire international est de fournir un cadre qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux entre nations et qui favorise une croissance économique saine, et qu'un objectif principal est d'assurer de façon continue les conditions de base ordonnées nécessaires à la stabilité économique et financière, chaque État membre s'engage à collaborer avec le Fonds* ». En effet, la surveillance consiste en réalité pour l'équipe d'examen à contacter le[s] pays membre[s] concerné[s] pour obtenir les éclaircissements ou les informations nécessaires et identifier les questions pertinentes à explorer. Pour ce faire, l'obligation de collaboration est une obligation procédurale qui passe essentiellement par la communication obligatoire d'informations. Cette communication des renseignements est une obligation procédurale qui, bien qu'étant principalement à la charge des États (1.) peut dans le contexte régional, incomber aux personnes privées (2.).

1. La communication obligatoire d'informations par les États

Ainsi que nous venons de le préciser, en adhérant aux différentes instances de surveillance, les États membres conviennent de travailler avec l'équipe d'examen de façon collaborative et opportune notamment en fournissant la documentation pertinente disponible et en facilitant les discussions politiques et l'échange de vues avec l'équipe. Prévue par la plupart des textes constitutifs, cette obligation d'information s'exerce par plusieurs mécanismes d'application systématique qui peuvent intervenir a priori ou a postériori. Ainsi que nous venons de le voir dans le chapitre précédent, l'on peut citer à titre d'exemples, la notification qui s'impose dans le cadre de l'OCDE ou les consultations annuelles du FMI. En effet, conformément à l'article 11§a du code de libération des mouvements de capitaux, les membres de l'OCDE ont l'obligation de notifier toutes les mesures de libération ou tout autre mesure qui a des répercussions sur ce code. Toutes ces notifications adressées à l'Organisation feront l'objet d'un examen par le Comité de l'investissement en vue d'évaluer si chaque membre satisfait aux obligations du code[806]. Seront notamment notifiées à des intervalles ne dépassant pas dix-huit mois fixés par l'OCDE, des renseignements sur « *les voies autres que les voies officielles qui ont été utilisées pour les transferts et les taux de change auxquels ces transferts ont été effectués, s'ils diffèrent des cours officiels ; ainsi que sur les marchés de devises titres et les primes ou déports par rapport aux taux de change officiels qui y sont pratiqués*[807] ».

---

806 Article 11§d.

807 Article 11§c du OCDE, Code de la libération des mouvements de capitaux.

Au FMI, les États membres ont l'obligation de participer à des consultations avec les experts mandatés par le Fonds[808]. C'est grâce aux renseignements recueillis par le biais de ces différents exercices que les services compétents disposeront d'une large et globale vision de l'économie nationale ; rendant ainsi l'analyse suffisamment pertinente et objective pour déceler les forces et faiblesses de l'États membre évalué.

Rappelons qu'il existe plusieurs autres moyens de communication d'informations à l'instar de la pratique des questionnaires préconisée par nombre d'institutions comme le CSF, l'AICA ou le Comité de Bâle. Ainsi donc, la surveillance internationale en général et celle relative à la matière monétaire et financière en particulier est avant tout basée sur l'obligation de fournir des renseignements.

Il convient à cet effet de préciser que les organes compétents bénéficient d'une latitude importante dans la détermination de l'étendue de cette obligation de communication. En effet, la plupart des textes ne fixent pas de contenu précis et restent vagues sur la question. Tel est le cas du Manuel élaboré par le CSF qui se contente d'indiquer que dans le cadre de l'examen par les pairs, les États membres seront tenus de répondre au questionnaire qui leur sera soumis. Il rajoute ensuite que pour plus d'éclaircissements, des informations additionnelles pourront être demandées[809]. L'on retrouve cette même approche au sein du FMI à travers l'obligation imposée par l'article IV section 4(b), à chaque État membre de fournir « *au Fonds les informations nécessaires à cette surveillance et, à la demande du Fonds, a des consultations avec ce dernier sur ces politiques* ». La notion de « *nécessité* » introduite dans ce dispositif a pour effet d'élargir le champ de cette obligation d'information accordant ainsi aux agents la compétence d'obtenir des informations se rapportant à une diversité thématique pour autant que les domaines choisis permettent la poursuite de la mission de surveillance assignée au Fonds. C'est à dessein que les Statuts ont établi une liste importante d'éléments qu'ils considèrent cependant comme un « minimum nécessaire à l'accomplissement de sa mission ». Intègrent cette liste des éléments aussi variés que les avoirs officiels intérieurs et extérieurs en or ou devises, les avoirs intérieurs et extérieurs d'organismes bancaires et financiers, les exportations et importations d'or par pays de destination et par pays d'origine, la balance des paiements, les opérations connues en capital, la situation des investissements internationaux, le revenu national, les indices des prix, ou encore la règlementation des changes[810].

En un mot, il n'appartient pas aux États de déterminer le contenu des informations qu'il devra communiquer. Cette détermination relève de la compétence exclusive des institutions compétentes qui peuvent la fixer à l'avance par le biais des textes, ou durant l'exercice de la surveillance à travers une demande d'informations additionnelles par exemple. Il n'y a pas lieu d'attacher une grande signification à cette différence de procédure. Le même texte

---

808 Voir FMI, « Modernizing the Legal Framework for Surveillance— An Integrated Surveillance Decision » paragrahe 15; « The Fund's Mandate—The Legal Framework; IMF Policy Paper; February 22, 2010 - 022210.pdf » paragraphe 25.

809 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.9.

810 Statuts FMI, art. VIII section 5(a).

constitutif comporte parfois, comme on vient de s'en apercevoir ; le recours aux deux procédés d'informations et les résultats pratiques sont à peu près équivalents. Les États sont astreints, d'une façon ou d'une autre, à l'obligation de fournir aux organisations dont ils sont membres les renseignements nécessaires au bon fonctionnement de l'institution.

Le non-respect de cette obligation a conduit à l'expulsion exceptionnelle et unique de la Tchécoslovaquie en 1954[811]. Récemment en février 2013, l'Argentine a été censurée par le Conseil d'administration [une première dans l'histoire du FMI] pour avoir transmis des fausses statistiques[812].

2. La communication d'informations par les acteurs privés [professionnels]

En dehors des États, les acteurs privés sont également soumis à cette obligation procédurale d'information. On se rappelle en effet que le système autonome de surveillance régionale a ceci de particulier qu'il ne s'applique pas uniquement aux États mais il s'exerce également à l'égard des personnes privées que sont les professionnels de la finance. Sans revenir sur les détails de cette procédure, il est plus intéressant de montrer comment la mise en œuvre de cette procédure élémentaire affecte parfois l'aspect traditionnel de la personnalité étatique. Certains textes prévoient en effet la possibilité pour les organisations internationales d'entrer directement en rapport avec les acteurs privés intéressés, sans passer par le canal des Ministères de tutelle. Les différents actes constitutifs de l'ensemble des autorités monétaires et financières régionales leur reconnaissent explicitement le pouvoir d'exercer une surveillance directe sur les agents économiques privés. Ces derniers sont ainsi assujettis à une obligation procédurale de publicité qui prend principalement la forme d'une obligation de déclaration et d'une obligation de notification.

a. L'obligation de déclaration des informations statistiques

L'obligation de déclaration concerne les informations statistiques dont les autorités régionales ont besoin pour l'accomplissement de leurs différentes missions. Au niveau européen, l'on peut faire référence au règlement (UE) n°1071/2013 de la BCE du 24 septembre 2013 qui habilite la BCE, conformément à l'article 5.(1) et (2) des Statuts, à collecter les informations statistiques nécessaires à l'accomplissement des missions du SEBC ; en particulier la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire de la Communauté, conformément à l'article 105 (1) du TFUE. Or, l'accomplissement de ses missions requiert le suivi régulier des évolutions monétaires dans les États membres de la zone euro. A ce titre, des informations statistiques sont collectées afin d'établir le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires [IFM], dont la principale finalité est de présenter à la BCE un tableau statistique complet des évolutions monétaires concernant l'actif et le passif

811 Lire, Leo Van Houtven, « La gouvernance du FMI: Processus de décision, surveillance, transparence et responsabilités institutionnelles » (Washington, D.C.: FMI, 2002), p.48.

812 FMI, Communiqué de presse, n°13/33, 1er février 2013, disponible sur www.imf.org, [consulté le 04 novembre 2018].

financiers agrégés des IFM implantées dans les États membres participants, l'ensemble de ceux-ci étant considérés comme un seul territoire économique : la zone euro[813]. Les informations requises devront dument être déclarées dans le respect des règles procédurales en vigueur sous peine de sanctions[814].

Il convient de relever que l'on retrouve cette même configuration au sein de la zone CFA. En tant qu'organe d'émission, les banques centrales de ses deux zones monétaires constituantes [CEMAC et CEDEAO] sont en effet chargées de définir et de mettre en œuvre la politique monétaire de l'ensemble de la zone. A ce titre, il n'est pas étonnant de lire à l'article 25 des Statuts de la BEAC que « *les opérations de la Banque centrale doivent se rattacher à l'organisation et à la gestion du système bancaire, monétaire et financier des États dans lesquels elle exerce le privilège de l'émission. La Banque Centrale est habilitée à collecter auprès des Autorités nationales, des établissements de crédit et des agents économiques des États membres, qui sont tenus dc les lui fournir, toutes les informations utiles pour orienter sa politique monétaire et contribuer à la sécurité des opérations bancaires et financières* ».

b. L'obligation de notification

Outre cette simple collecte d'informations, les agents économiques ont également l'obligation de transmettre des informations aux autorités régionales par le biais de la modalité de notification. Précisons à cet effet qu'en application de l'article 19.1 des Statuts du SEBC, un compte de réserves obligatoires[815] est ouvert par chaque établissement de crédit auprès de la banque centrale nationale [BCN] concernée. Les éléments de l'assiette pris en compte pour la constitution desdites « réserves » sont calculés par les établissements assujettis eux-mêmes et déclarés aux banques centrales nationales dans le cadre du dispositif général en vigueur pour les statistiques monétaires et bancaires de la BCE. Il ressort de la procédure de notification prévue à cet effet par l'article par l'article 5 du règlement (CE) n° 1745/2003 de la BCE du 12 septembre 2003 concernant l'application de réserves obligatoires qu'il appartient à la BCN concernée ou à l'établissement lui-même de prendre l'initiative de calculer les réserves obligatoires pour la période de constitution donnée. La partie qui effectue le calcul notifie les réserves obligatoires calculées à l'autre partie au plus tard « *trois jours ouvrables BCN* » avant le début de la période de constitution. La BCN peut fixer la date limite de notification des réserves obligatoires à une date antérieure. Elle peut également prévoir des dates limites supplémentaires pour la notification. La partie qui aura reçu la notification devra acquiescer les réserves obligatoires calculées au plus tard le jour ouvrable BCN précédant le début de la période de constitution.

Si la partie qui a reçu la notification ne répond pas au plus tard à la fin du jour ouvrable BCN précédant le début de la période de constitution, elle est réputée avoir acquiescé le montant des réserves obligatoires de l'établissement pour la période de constitution

---

813 Règl.(UE) 1071/2013 de la BCE, 24 septembre 2013, concernant le bilan du secteur des institutions financières, considérant (2).

814 Déc.(UE) de la BCE, 19 août 2010, sur le non-respect des obligations de déclaration statistique.

815 Le but étant de faciliter la régulation du marché monétaire par l'Eurosystème.

considérée. Une fois acquiescées, les réserves obligatoires de l'établissement pour la période de constitution concernée ne pourront être révisées.

Au sein de la zone CFA, il a également été aménagé des procédures de notification. Il en est ainsi de celle prévue par la COBAC à l'égard de l'ensemble des établissements de crédit établis dans l'espace CEMAC. Rappelons en effet qu'au sein de la zone CFA, l'on observe la coexistence dans chacune des sous-régions, de deux régulateurs que sont la banque centrale d'un côté, et la Commission bancaire de l'autre. Au sein de l'espace CEMAC, il s'agit de la Commission bancaire de l'Afrique centrale [COBAC]. En vertu des pouvoirs de régulation qui lui ont été reconnus, la COBAC a adopté le 16 septembre 2016, un règlement relatif aux modifications de situation des établissements de crédit. Aux termes de l'article 28 dudit règlement, il est fait obligation aux établissements de crédit de notifier à la Commission bancaire, dans un délai de trente (30) jours au maximum à compter de la date de leur survenance, toute opération ou évènement entraînant la cessation des fonctions de dirigeants et des commissaires aux comptes agréés ainsi que les modifications relatives à l'adresse du siège social, à la dénomination sociale ou commerciale, et aux règles de calcul des droits de vote attachés aux actions. Dans le même temps, ils sont tenus, chaque année de transmettre à la Commission bancaire, dans un délai de quatre mois suivant la clôture de l'exercice social, tous les éléments relatifs à leur gouvernance[816].

Il ressort de ces différentes présentations que l'application des dispositions régionales aboutit en réalité à la substitution des administrations nationales par les autorités régionales. A ce propos, une nuance doit tout de même être signalée entre le cadre juridique en vigueur dans la zone euro et celui de la zone CFA. Dans la zone euro, le contrôle est assuré par le SEBC qui, conformément à l'article 107§1 du TFUE, se compose à la fois de la BCE et des banques centrales nationales [BCN]. Or, si le SEBC composé à la fois de la BCE et de la BCN, jouit en vertu de l'article 108 du TFUE, d'une indépendance vis-à-vis des autres instances européennes et des gouvernements des États membres, il est important de préciser que les banques centrales nationales certes indépendantes des gouvernements nationaux, sont des personnes morales de droit public interne dont le capital est détenu par leurs États respectifs. De ce point de vue, les relations entre le BCE et les BCN peuvent s'analyser dans le cadre du SEBC comme introduisant des signes caractéristiques de hiérarchisation dans la mesure où la déclaration des informations statistiques par les opérateurs financiers ne se fait

816 Devront être transmises, la liste de leurs actionnaires, avec indication de la part détenue par chacun dans le capital social de l'établissement et les droits de vote afférents ; la liste de leurs administrateurs, avec indication de leur qualité d'administrateur exécutif (ou non) ou indépendant, ainsi que leurs adresses respectives ; les informations sur la situation financière des actionnaires qui détiennent une participation représentant 5 % au moins des droits de vote. Ces informations comprennent pour les personnes morales, à l'exception de l'État et des collectivités publiques : les statuts, la liste des actionnaires, les états financiers certifiés du dernier exercice clos, le cas échéant consolidés, et leurs notes annexes ainsi que toute autre information relative à des faits susceptibles d'affecter leur situation financière. Pour les personnes physiques, il s'agit d'une déclaration notariée de patrimoine. Cette déclaration devra être certifiée par l'autorité consulaire si la personne concernée est d'une nationalité autre que celle du pays de localisation de l'établissement pour les actionnaires étrangers. Par ailleurs, la COBAC peut, le cas échéant, solliciter toute pièce ou information complémentaire. (Art. 29)

pas directement auprès de la BCE mais auprès des BCN compétentes. Ces dernières ont par la suite, l'obligation de les déclarer auprès de la BCE conformément aux dispositions européennes en vigueur[817]. En réalité, ce sont donc les BCN qui assurent la collecte d'informations pour le compte du SEBC et par la même occasion, pour la BCE. Le processus de déclaration est beaucoup plus direct au sein de la zone CFA dans la mesure où les établissements de crédit relèvent directement des deux régulateurs [Banque centrale et Commission bancaire] assistés par la direction nationale correspondante de la Banque centrale. Nonobstant cette différence qui n'est en vérité qu'une nuance puisque les établissements assujettis aux « obligations de déclaration » sont formellement placés sous le contrôle direct du SEBC, l'on peut affirmer que les autorités régionales représentent à leur égard la tutelle administrative aux dépens de Ministère de tutelle initialement compétent. L'on constate de ce point de vue, aussi bien dans la zone euro que dans la zone CFA, une perte de l'influence du Ministère en charge de l'Économie et des Finances sur les établissements financiers.

En conclusion, force est d'affirmer que la soumission à la surveillance est une obligation procédurale formellement consacrée qui s'applique à l'égard non seulement des États, mais également des personnes privées. Toutefois, la contrainte procédurale à laquelle sont soumises les personnes privées ne s'applique que dans le cadre précis de la surveillance exercée par les autorités régionales. Concernant l'intensité temporelle de cette contrainte procédurale, il convient de relever que l'obligation d'information s'impose aux sujets contrôlés de manière systématique. Ainsi, la périodicité qui caractérise les consultations des différentes institutions implique une communication des renseignements à chaque exercice [cycle]. De même, la survenance d'événements entraînant un changement particulier dans le fonctionnement du sujet en cause doit systématiquement doit être signalée par le biais d'une notification. Nous verrons d'ailleurs que cette contrainte procédurale est renforcée à l'égard des États bénéficiaires d'un programme d'assistance financière.

B. Une contrainte procédurale renforcée dans le cadre des programmes d'assistance financière

Encore plus que la surveillance de droit commun, le suivi des programmes d'assistance financière se caractérise par une contrainte procédurale renforcée à l'égard de l'État bénéficiaire. En effet, pour que sa demande inspire confiance et aie les meilleures chances d'être acceptée, l'État demandeur devra avoir fait des efforts pour remédier à ses difficultés. Par ailleurs, lors de la demande, une conditionnalité stricte conditionne une réponse favorable.

Cette surveillance exercée par l'institution créancière tire ainsi sa source d'un instrument juridique [accord de confirmation du FMI ou accord de prêt de la Banque mondiale par exemple] dont les termes résultent d'un processus de négociation qui implique un suivi de la situation économique du pays demandeur. Partant, l'État bénéficiaire se trouvera

817 Protocole sur les Statuts du SEBC et de la BCE, art. 5.1.

contraint de se soumettre à une surveillance renforcée dans la mesure où le suivi déjà engagé en amont (1.), se poursuivra pendant et après l'achèvement du programme (2.).

1. La soumission obligatoire des États bénéficiaires à un suivi ex ante.

Il faut dire que la procédure de conclusion d'un accord de financement entre l'État bénéficiaire et l'institution créancière est un processus de négociation qui implique des échanges soutenus entre les représentants des deux parties qui, dans certaines circonstances peut s'allonger dans le temps. L'objet desdites négociations ou pourparlers consiste pour les parties à convenir des termes de l'accord final.

Pour ce faire, le processus de négociation implique la tenue de consultations à travers l'envoi des missions, l'élaboration de rapports, et la soumission de ces rapports à l'organe politique qui prendra la décision finale de satisfaire à la demande de l'État sur la base des appréciations que la mission aura faite compte à la satisfaction de ce qu'il convient de nommer les *préconditions*.

De manière générale, ces préconditions visent à garantir la capacité de l'État à amortir les financements qui lui auront été accordés. A cet effet, le cycle d'attribution des prêts de la Banque mondiale[818] commence par l'identification des projets qui peut découler de l'examen de la situation économique du membre prévu tous les trois ans. Une mission se rend sur place et remet des rapports sectoriels qui permettront de sélectionner des projets prioritaires[819]. Lors de la préparation des projets, l'État doit démontrer que la demande entre dans ses priorités ou doit donner sa garantie si le débiteur est une entreprise.

Lors de la préparation du projet, une mission d'évaluation sera chargée d'évaluer la capacité de l'État de mener à bien le projet. Le rapport qui en découlera servira de base à la préparation de l'accord de prêt par le service juridique et sera soumis au Comité des prêts qui est une structure informelle qui négocie avec l'emprunteur à Washington pour parvenir à un accord formel[820].

Lorsque les négociations aboutissent, le rapport d'évaluation accompagné du projet de contrat est soumis au Conseil d'administration qui l'approuve par consensus à travers une résolution. L'accord peut donc être officiellement signé sous réserve que le membre n'ait aucun retard dans le remboursement de prêts antérieurs[821].

---

818 Voir Zaki Laïdi, *Enquête sur la Banque mondiale* (Paris: Fayard, 1989), p.36 et s. L'auteur recense douze étapes dans le processus de prêts à l'ajustement structurel.

819 La Banque mondiale possède depuis 1993 un fonds de participation pour aider les bénéficiaires à préparer les projets. Les entreprises sont orientées vers la SFI.

820 Des processus similaires sont retrouvés au sein des banques régionales de développement dans la mesure où c'est la Banque mondiale qui les a aidé à mettre en place leurs politiques opérationnelles.

821 Depuis 1992, un retard de remboursement de plus de trente jours [quarante-cinq jours lorsque l'emprunteur n'est pas l'Etat] suspend la procédure d'approbation de nouveaux prêts.

Il en va de même pour les autres institutions dont l'assistance financière entre dans le champ de leurs compétences respectives. Tel est principalement le cas du FMI dont les critères préalables d'accès exceptionnel aux ressources tels que mis à jour en 2016 lui imposent d'effectuer une évaluation préalable de la soutenabilité de l'endettement public[822]. C'est dans cet esprit notamment que deux missions d'évaluation renforcées par celles de la Banque mondiale ont été nécessaires pour la conclusion d'un programme de soutien financier en faveur de la république du Congo. La conclusion d'un accord en 2018 n'est en effet intervenue qu'après qu'il eut été pris acte des efforts importants pour améliorer la gouvernance publique par le biais de mesures conséquentes comme celles visant « *à améliorer la transparence du secteur pétrolier en vue d'accroître de manière significative la part de l'État dans les ressources naturelles de la nation*[823] » ou encore l'audit de la dette intérieure commerciale.
Une approche similaire est préconisée au sein de la zone euro par le MES dans la mesure où conformément à l'article 13 de son acte institutif, le Conseil des gouverneurs[824] qui en est l'organe décisionnel, ne peut donner son accord de principe à la demande formulée par un État membre que sur la base d'une évaluation par la Commission européenne et la BCE des risques concernant la stabilité financière de la zone euro dans son ensemble ou de ses États membres, celle de la soutenabilité de l'endettement public, et des besoins réels ou potentiels de financement du membre du MES concerné.

La surveillance dans le cadre de l'assistance financière ne se limite pas à ce suivi ex ante puisqu'il se prolonge durant et après l'achèvement du programme.

2. La soumission obligatoire des États à un suivi pendant et après le programme

A l'occasion de la mise en place d'une assistance financière, un programme de soutien financier est élaboré par les autorités nationales en étroite coopération avec les autorités compétentes des institutions créancières. Si en général, la première tranche du financement prévu est versée dès la conclusion du programme, la poursuite de ce soutien financier dépend de l'effectivité de la mise en œuvre des politiques convenues. Dans cette optique, les politiques économiques et financières de l'État font l'objet d'un examen approfondi (a). Une fois le programme achevé, le pays devra même se soumettre à un processus de suivi post-programme (b).

a. Le suivi du programme

Le suivi renforcé du programme a pour but de préserver la viabilité du cadre économique du pays et de déceler de manière précoce les politiques pouvant compromettre la viabilité extérieure du pays et par conséquent sa capacité de remboursement. L'objectif étant la bonne mise en œuvre du programme, sont effectuées des *revues de programme* à travers lesquelles les

822 IMF survey : IMF reforms policy for exceptional access lending, 29 janvier 2016, www.imf.org.

823 FMI, Communiqué de presse n°18/137, 19 avril 2018, www.imf.org.

824 En vertu de l'article 5.1 du Traité MES, les gouverneurs sont les membres des gouvernements en charge des finances dans les États membres.

autorités de surveillance évaluent périodiquement si les programmes sont en bonne voie d'exécution ou si des modifications pour atteindre les objectifs fixés sont nécessaires.

Le financement étant généralement échelonné, une tranche ne peut être versée que si l'État prouve le bon avancement du projet afin d'éviter que les ressources mises à sa disposition ne soient détournées à d'autres fins. A cette fin, des observateurs sont régulièrement envoyés pour s'assurer de la bonne réalisation des travaux et de la mise en œuvre de la conditionnalité [mesures économiques que l'État s'est engagé à adopter].

Au besoin, les services compétents formulent des avis sur les mesures à prendre pour corriger les déséquilibres macroéconomiques observés. Comme l'indiquent les directives qui régissent les décaissements applicables aux projets financés par la Banque mondiale, ces revues peuvent être effectuées aussi bien sur place que sur pièce dans la mesure où il peut être demandé à l'État bénéficiaire de fournir des pièces justificatives afin de démontrer l'utilisation des fonds du prêt aux fins de financement des dépenses éligibles[825]. De manière générale, elles comprennent une évaluation rétrospective afin de vérifier si les conditions sont observées dans les délais convenus, et une démarche prospective afin de vérifier si le programme doit être modifié en fonction de l'évolution de la situation[826]. La fréquence de ces revues qui dépend de la vigueur des politiques menées et des besoins de financement de l'État en cause est prévue par le dispositif de l'accord convenu entre les parties, lequel devra être conforme aux règles de procédure préétablies. C'est dans cette perspective que le traité instituant le MES a mis en place un système d'alerte approprié pour être certain de recevoir en temps utile tout remboursement des sommes dues par le membre au titre du soutien à la stabilité. Il appartiendra alors à la Commission européenne — en liaison avec la BCE et, lorsque cela est possible, conjointement avec le FMI — de veiller au respect de la conditionnalité dont est assortie la facilité d'assistance financière[827].

Précisons que la Commission européenne peut décider de placer tout État sous une surveillance renforcée dès lors que les procédures de surveillance normale prévues dans le cadre de la coordination économique et budgétaire [semestre européen] révèlent l'existence actuelle ou potentielle de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière ou de la soutenabilité de ses finances publiques, avec un risque systémique sur d'autres États membres de la zone euro, ou encore lorsqu'un État demande à bénéficier ou bénéficie de l'assistance financière d'un ou de plusieurs autres États membres ou pays tiers, du Mécanisme européen de stabilité [MES] ou d'une autre institution financière internationale pertinente telle que le FMI[828]. La mise en place d'une surveillance renforcée est systématique lorsqu'un État membre bénéficie d'un programme d'assistance financière[829]. Ce suivi plus étroit de la

---

825 Banque mondiale, « Directives pour les décaissements applicables aux projets », 1 mai 2006, p.5, disponible www.banquemondiale.org, [consulté le 9 mai 2018].

826 FMI, « Fiche technique : La conditionnalité du FMI », 13 avril 2015, www.imf.org. [Consulté le 27 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm.

827 Traité MES, art. 13(6) et (7).

828 Règl. (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil, art. 1er et 2.

829 Art.2.2.

situation budgétaire impliquera qu'à la demande de la Commission, l'État membre concerné communique à la BCE, en sa qualité d'autorité de surveillance, et, s'il y a lieu, aux AES compétentes, à la fréquence demandée, des informations sur l'évolution de son système financier. Ainsi par exemple, il sera tenu de se soumettre à des évaluations régulières concernant ses capacités à réguler son secteur financier. De plus, il devra communiquer à la Commission toute information nécessaire au suivi des déséquilibres macroéconomiques conformément au règlement (UE) n°1176/2011[830]. Cela étant, ladite surveillance pourra être prolongée au-delà du programme lorsque les circonstances l'exigent.

b. Le suivi post-programme

Même après que le programme soit achevé, les pays bénéficiaires continuent le plus souvent d'être soumis aux évaluations de l'autorité compétente.
L'objectif est comme l'affirme le FMI, d'aider à « *assurer le maintien de la viabilité d'un pays après que le programme appuyé par le FMI soit arrivé à conclusion*[831] ». En effet, si le pays est en bonne santé économique, les fonds remboursés seront mis à la disposition d'autres États membres. En principe, ce processus est envisagé pour tous les pays membres qui ont un encours de crédit élevé à l'issue de de leurs programmes.

Au sein du FMI, l'État membre est soumis à un suivi post-programme lorsqu'à l'issue de son programme, l'encours de son crédit dépasse 100% de sa quote-part et qu'il n'a aucun programme avec le FMI. Mais même lorsque l'encours est inférieur à 100% de sa quote-part, le suivi post-programme peut être requis si l'évolution économique du pays « *compromet ses progrès vers la viabilité extérieure*[832] ». La décision de mettre en place un suivi post-programme est prise par les vingt-quatre membres du Conseil d'administration normalement lorsque le programme prend fin c'est-à-dire en principe lors de la dernière revue du programme si l'encours de crédit dépasse cent pour cent de la quote-part.

Par conséquent, les consultations se poursuivent après la fin de l'accord. Par ailleurs, le rachat[833] s'effectuant dans un délai de trois à sept ans après la fin de l'accord, un État qui fait recours au FMI est fréquemment sous sa tutelle pendant une dizaine d'années, voire plus si les accords s'enchaînent ; ce qui est fréquent. Les pays concernés ont en effet avec le FMI, des consultations officielles plus fréquentes que dans le cas d'une surveillance habituelle. Sont particulièrement suivies les politiques macroéconomiques et structurelles qui ont des conséquences pour la viabilité extérieure. Sur une période de douze mois, le Conseil d'administration aborde le suivi post-programme deux fois. Ce suivi

---

830 Art.3.3.

831 FMI, « Fiche technique : Suivi post-programme », 15 mars 2016. [Consulté le 16 septembre 2016]. Disponible à l'adresse: https://www.imf.org/fr/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/48/Post-Program-Monitoring.

832 FMI.

833 En réalité, le FMI n'est pas une banque. Son concours consiste à vendre aux États qui ont besoin des devises et des DTS en échange de leur monnaie nationale. La quote-part des États bénéficiaires reprendra alors leur forme originelle. Cette opération est plutôt qualifiée de « tirage », synonyme du mot « achat ». L'opération étant différente des prêts, il ne peut donc être juridiquement considéré que le Fonds accorde des crédits.

post-programme reste en place jusqu'à ce que l'encours descende en dessous sous le seuil des cent pour cent de la quote-part. Toutefois, le Conseil peut y mettre fin bien avant s'il considère que les politiques mises en œuvre sont solides et que la position extérieure est saine. De la même manière, ce suivi post-programme peut être poursuivi pendant un an même lorsque l'encours est inférieur à 100%.

Les mécanismes du suivi post-programme sont également formellement prévus dans le cadre de l'assistance financière fournie par le MES en faveur des pays membres de la zone euro. Il ressort en effet de l'article 14 du règlement (UE) n°472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, que tout État membre doit faire l'objet d'une surveillance post-programme aussi longtemps qu'il n'a pas remboursé au moins 75% de l'assistance financière qu'il a reçue d'un ou plusieurs autres États membres, du MESF, du MES ou du FESF. La durée de cette surveillance post-programme peut d'ailleurs être prolongée par le Conseil, sur proposition de la Commission, lorsque des risques persistants menacent la stabilité financière ou la soutenabilité budgétaire de l'État membre concerné. Ladite surveillance continue alors de s'exercer dans les mêmes exigences qui gouvernent la surveillance renforcée des programmes d'assistance en ce qui concerne le contenu des informations à communiquer aux autorités de contrôle que sont la Commission européenne et la BCE. Des missions seront alors envoyées auprès de l'État membre concerné pour évaluer sa situation économique, budgétaire et financière. De plus, tous les six mois, la Commission qui vérifiera par ailleurs si des mesures correctives sont nécessaires, communiquera son évaluation à la commission compétente du Parlement européen, au CEF et au parlement de l'État membre concerné.

Les différentes procédures ainsi présentées permettent de considérer que dans le cas d'une assistance financière, le contrôle exercé par l'institution créancière est plus étendu, plus constant et plus précis. La fréquence des évaluations effectuées renforce considérablement la contrainte procédurale qu'implique le processus de surveillance mis en place. Le renforcement de cette contrainte procédurale aussi bien sur le plan temporel que substantiel a pour conséquence de faire perdre à l'État bénéficiaire une grande part de sa liberté de manœuvre à défaut de perdre sa souveraineté économique.

Ainsi, que l'on se situe dans le droit commun ou dans le cadre d'un programme d'assistance financière, la soumission à la surveillance s'accompagne d'une contrainte procédurale qui s'impose aux États. Cela étant, nous verrons que bien que la soumission à la surveillance entraîne une obligation de transmission systématique des renseignements, il n'en demeure pas moins vrai que l'exercice même de ladite surveillance se heurte en pratique à la souveraineté nationale.

§ 2. UNE CONTRAINTE À L'ÉPREUVE DU CONSENTEMENT

Malgré la contrainte procédurale qu'impose l'obligation de se soumettre à la surveillance, celle-ci doit être conciliée avec la souveraineté des États. Dans le processus d'examen, le

consentement des pays membres évalués est en effet requis à presque toutes les étapes. Cela a pour conséquence de limiter de manière considérable l'autonomie procédurale dont jouissent les instances compétentes (A.), et de rendre nécessaire la participation directe des États à la mise en œuvre de la procédure d'évaluation (B.).

A. Une autonomie procédurale limitée

En matière monétaire et financière, la latitude procédurale qui est accordée aux instances de surveillance n'est pas absolue. Celle-ci se trouve limitée non seulement à l'occasion de la vérification sur place de certaines informations (1.), mais aussi lorsqu'il est question publier les résultats de certaines évaluations (2.).

1. Les consultations et le consentement

Avant tout, il convient de rappeler que les examens effectués comprennent le plus souvent une brève visite sur place dans le territoire de l'État examiné afin d'échanger avec les autorités nationales. Il s'agit des différentes consultations qui sont des modalités de surveillance qui s'imposent aux États en ce qu'elles constituent dans certains cas, une garantie nécessaire à l'efficacité du contrôle exercé. Toutefois, une telle modalité représente dans le même temps une dérogation au principe de compétence territoriale exclusive de l'État puisqu'occasionnant la plupart du temps une discussion directe avec des sujets de droit interne [organisations de société civile], l'autorité de l'organe de contrôle se substitue par ce biais à celle de l'État sur son propre territoire.

Le respect de la souveraineté territoriale étant l'une des bases essentielles des rapports internationaux[834], un consentement spécial de l'État examiné est indispensable à la tenue de ces consultations tant en ce qui concerne leur déclenchement que leur déroulement.
En ce qui concerne leur déclenchement, l'on peut en effet se référer aux systèmes de surveillance appliqués dans d'autres domaines du droit international pour observer que les États acceptent difficilement l'inspection sur place. S'agissant du contrôle international de l'énergie atomique par exemple, l'on a ainsi pu assister à plusieurs refus d'accepter des tentatives d'inspection sur place pour opérer des désarmements comme en témoigne le plan Baruch-Lilienthal. Cette illustration atteste de ce que de manière générale, les évaluations sur place ne peuvent être possibles qu'avec le consentement exprès de l'État. Tel est le cas notamment en matière monétaire et financière à la fois dans le cadre de la surveillance traditionnelle et de l'assistance financière internationale caractérisée par l'installation permanente d'un représentant [contrôle continu]. Par exemple, bien la périodicité des consultations du FMI au titre de l'article IV étant en principe d'un an, le Fonds ne peut placer un État membre sous un cycle plus long qu'avec son consentement et après consultation

834 CPA, sentence du 4 avril 1928, aff. de l'île de Palmas (USA c. Pays-Bas), RIAA, vol. II, p. 838-839. Dans cette affaire, le juge Huber rappelle qu' « appliquée au territoire, la souveraineté est […] appelée souveraineté territoriale » et que celle-ci « implique le droit exclusif d'exercer les prérogatives étatiques ».

avec son représentant au Conseil d'administration. Pour renforcer le dialogue sur un large éventail d'intervenants économiques, les cycles de consultations de l'article IV doivent en effet être adaptés aux différents cycles de la politique nationale, tels que les cycles budgétaires, la mesure du possible[835]. L'on peut donc affirmer que l'organe de contrôle ne dispose d'aucune autonomie dans l'entreprise du contrôle sur place car aucune action d'office ne peut être entreprise sans le consentement de l'État concerné.

S'agissant du déroulement des consultations, la coopération de l'État évalué demeure nécessaire pour des raisons tenant à la souveraineté et l'efficacité du contrôle même lorsque son consentement a été donné. En effet, comme nous le verrons dans les développements qui suivent, le principe consacré par l'ensemble des textes applicables est celui de l'origine gouvernementale. La diversification des sources d'informations n'intervient qu'à titre complémentaire pour assurer la pertinence des évaluations qui seront effectuées. A cet effet, l'efficacité des consultations qui sont tenues par les différentes instances de surveillance passe avant tout par l'instauration d'une relation de confiance avec les autorités nationale. C'est dans cette perspective que les Statuts du FMI imposent que les dispositions pour obtenir des renseignements complémentaires soient prises en accord avec les États membres[836]. En effet, la dérogation au principe de compétence personnelle que comporte un éventuel échange direct entre les autorités de surveillance et des sujets de droit interne implique la nécessité d'un consentement particulier de l'État dans la mesure où un lien est ici noué avec ses citoyens. Par conséquent, il reviendra aux autorités nationales de valider les sujets de droit interne qui seront associés aux consultations initiées. Cela ressort clairement dans le guide régissant les relations entre le FMI et les organisations de société civile au terme duquel une telle collaboration ne doit pas être mise à profit pour exercer indirectement des pressions sur le gouvernement. C'est à dessein d'ailleurs que le guide élaboré le FMI n'inclut pas les partis politiques dans la notion de société civile, étant donné que contrairement aux autres groupes retenus, les parties politiques cherchent à occuper des fonctions publiques. Les médias ne sont pas non plus pris en considération dans ce guide. Cette exigence de confiance implique également qu'en cas de réaction des autorités nationales, ces dernières devraient être encouragées à participer aux entretiens[837].

L'on peut de ce point de vue faire un parallèle entre la surveillance applicable en matière monétaire et financière et les autres systèmes de surveillance car dans tous les autres domaines, l'exigence de collaboration et de bonne foi implique que l'État apporte son concours aux instances internationales pour faciliter l'accès des évaluateurs aux lieux, ou aux personnes utiles à leur mission. Dans certains domaines, il lui est même reconnu le pouvoir de valider les évaluateurs délégués. Par exemple, la procédure préconisée par l'Organisation internationale pour l'interdiction des armes chimiques [OIAC] prévoit qu'une liste est

---

835 Voir en ce sens, FMI, décision n°15106-(12-21) du 29 février 2012.

836 Art. VIII section 5(c).

837 Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile, p.4.

envoyée à l'avance aux États qui peuvent opposer leur refus[838]. Le consentement est également requis pour les dates des visites : cela ne se fait pas inopinément. Ainsi, dans le cadre de l'AIEA, le droit de se prévaloir de la violation du secret de production industrielle lui étant reconnu[839], l'État doit être prévenu au moins une semaine à l'avance[840].

Dans le même temps, une différence peut être relevée d'avec un système dont la qualité est communément admise : il s'agit du contrôle international de l'OIT. En effet contrairement aux institutions à compétence monétaire et financière, la structure tripartite de de l'OIT permet une approche originale consacrant la participation active des organisations ouvrières et patronales aux organes de contrôle eux-mêmes. Ainsi, depuis 1972, le Bureau international du travail qui est le secrétariat de l'OIT leur envoie le questionnaire directement auxquels ils apporteront leurs informations. Une telle approche est difficilement transposable en dehors de l'OIT. Précisons en outre que la constitution de l'OIT prévoit une procédure accusatoire sur plainte qui aménage également une place importante aux informations privées. On y observe deux tendances : la possibilité pour les particuliers de présenter des observations sur les informations gouvernementales, et celle de dénoncer les manquements commis par les États parties. Dans le premier cas de figure, l'information apportée par la personne privée ne servira que de complément à l'information gouvernementale et sa valeur dépendra de ce que l'organe de contrôle voudra en faire. Par exemple, l'OIT fait obligation aux États de communiquer des copies de leurs rapports aux organisations patronales et ouvrières nationales respectives[841]. Par ailleurs, le Conseil d'administration joint à chaque questionnaire relatif à chaque convention ratifiée, une demande de renseignements obligeant les États à faire connaître les observations des organisations professionnelles conformément à l'article 23§2 de la constitution de l'OIT[842]. Dans le second cas de figure, il s'agit plus d'une protection des témoins que des requérants car lorsqu'une commission d'enquête se rend sur place, est conclu avec l'État un accord par lequel il s'engage à ne pas inquiéter toute personne qui apporterait son témoignage à une commission[843].

La différence relevée consiste dans le fait que le système de surveillance en matière monétaire et financière [exception faite du système autonome de surveillance régionale] conditionne la participation des personnes privées au consentement de l'État. A défaut de

---

838 Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, Annexe sur l'application de la convention et la vérification, deuxième partie.

839 Convention sur la sureté nucléaire, art. 27.

840 Georges Fischer, « L'inspection et le contrôle des armements », in *L' inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*, Organisation internationale et relations internationales 4 (Bruxelles: Bruylant, 1976), p.104; Charpentier, « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états », p.213.

841 Art. 23§2.

842 On peut y lire la mention suivante, « Prière d'indiquer à quelles organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs copie du présent rapport a été communiquée, conformément à l'article23 de la constitution de l'OIT ».

843 Constitution de l'OIT, art. 134 bis.

prévoir une participation systématique similaire à celle en vigueur au sein de l'OIT, l'on pourrait imaginer une approche se rapprochant de celle de l'Organe international du contrôle des stupéfiants [OICS] dont les textes prévoient la possibilité pour les organisation privées d'interpeller l'institution sur tout manquement d'un État à ses obligations conventionnelles.

2. La publication de certaines évaluations et le consentement

L'exigence du consentement ne se limite pas uniquement aux évaluations effectuées ; le consentement est également requis pour la publication de certaines évaluations. A ce propos, une distinction doit être faite entre les évaluations sollicitées et les évaluations obligatoires. En ce qui concerne les évaluations sollicitées comme le PESF et le RONC, la décision de publier ou non les évaluations effectuées par les organes de contrôle en tout ou partie, appartient au pays concerné. Sur cette base, celui-ci peut décider de publier séparément le résumé des évaluations de l'application des normes qui sont par ailleurs consignées dans le RONC[844].

Rappelons à cet effet que le PESF donne lieu à la production de documents différents pour différents publics, dont la diffusion est régie par des règles de publication établies de chaque institution. L'aide-mémoire, produit par l'équipe sur le terrain et au siège révisé sur la base des autorités et examens par les pairs, est destiné aux autorités du pays, et n'est pas publié. Les notes techniques qui contiennent des informations générales ou l'analyse qui sous-tendent l'Aide-mémoire, peuvent être publiées avec le consentement des autorités. La publication des deux documents du Conseil d'administration que sont le FSA et le FSSA est régie par la politique de publication de chaque institution. En vertu de la politique de divulgation de la Banque mondiale, la publication du FSA exige un accord préalable des autorités nationales avant même sa communication au Conseil d'administration par les agents administratifs et sa publication. Concernant le Fonds, la publication du FSSA et du RONC est également volontaire. Contrairement aux rapports de consultation au titre de l'article IV, il n'y a donc pas d'obligation de publication même si le RONC peut être publié alors même que le FSSA est pas publié, mais l'inverse n'est pas possible.

L'on comprend ainsi par ces développements que la publication de ces évaluations volontaires est conditionnée par le consentement préalable de l'État évalué Cela étant, l'on constate en pratique que le taux de publication est élevé et que la proportion des ESSF publiées est généralement supérieure à celle des FSA. Cela est dû au fait que les ESSF comprennent une proportion plus élevée des économies développées [dont le PESF est mené par le Fonds seul]. Or, la soumission au PESF *en principe facultative* a été rendue *obligatoire* pour *29 juridictions* dont les secteurs financiers ont une *importance systémique*[845]. De la sorte, le

844 FMI et Banque mondiale, « The Financial Sector Assessment Program after Ten Years: experience and reforms for the next decade », p.11.

845 FMI « Press Release: IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors », en ligne : https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10357.htm [consulté le 16 mars 2015].

PESF est à l'égard de ces juridictions, régi non pas par l'article V section 2(b) des Statuts du FMI applicable à l'assistance technique, mais plutôt à l'article IV sur la surveillance obligatoire des politiques de change. De plus, l'ensemble des États membres du CSF ont pris l'engagement non seulement de soumettre tous les cinq ans au PESF, mais également de publier les évaluations y relatives[846].

C'est dire qu'en ce qui concerne les évaluations obligatoires, la décision de publier n'appartient non pas aux États mais à l'instance de surveillance. C'est dans cette logique qu'il a pu être précisé à l'article V section 13(b) des Statuts de la Banque mondiale, que « *la Banque pourra publier tels autres rapports qu'elle jugera souhaitables pour l'accomplissement de sa mission* ».
La seule intervention de l'État ne concernera que les informations sensibles. Ainsi, les États membres du CSF ayant fait l'objet d'un examen par les pairs, pourront demander que des informations considérées comme hautement sensibles pour le marché [sur la base des critères qui seront définis par le SCSI] soient supprimées du rapport avant sa publication. Il peut s'agir par exemple des informations confidentielles concernant les vulnérabilités du système bancaire ou de supervision. Cependant, les suppressions sollicitées ne pourront s'appliquer aux informations du domaine public ou aux informations politiquement sensibles qui ne sont pas très sensibles pour les marchés. Par ailleurs, la décision de supprimer ces informations relève non pas de l'État évalué, mais de la compétence exclusive de la Plénière, sur recommandation du Président du SCSI. Enfin, la décision de la Plénière intervient ici en premier et dernier ressort en ce sens que lorsque révision du rapport est approuvée, aucune autre suppression ne sera autorisée lorsque[847].

B. La participation de l'État à l'administration de la procédure de surveillance

Outre l'apport par un concours indirect limitant l'autonomie procédurale des autorités de la surveillance, l'État est appelé à participer de manière facultative mais directe à la procédure d'évaluation car son consentement est requis aussi bien pour la détermination du champ de l'évaluation qui sera effectuée (1.), que pour l'opérationnalisation de l'évaluation elle-même (2.).

1. La participation de l'État à la détermination du champ de l'évaluation

Ainsi qu'il a été démontré dans les développements antérieurs, l'exercice même de la surveillance comporte une dimension politique en ce qu'elle s'effectue *in concreto* c'est-à-dire en tenant compte des intérêts de l'État dont les politiques sont évaluées. C'est tout le sens qui doit être donné à cette recommandation du Conseil d'administration du FMI selon laquelle :

---

846 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.5.

847 Ibid., p.14.

> Surveillance is a collaborative process, based primarily on dialogue with country authorities and other stakeholders, and persuasion. While this dialogue should be a continuous process, particular value is seen in seeking country authorities'opinion on issues of interest to them before an Article IV consultation (for example on areas where cross-country experience might be useful)[848].

L'une des principales conséquences de cette considération est que la détermination du champ de l'évaluation ne peut se faire qu'en coopération avec les autorités nationales concernées. Ce sont elles qui connaissent le mieux les problèmes auxquels leurs États respectifs pourraient être confrontés et surtout, leur capacité à atteindre tel ou tel objectif en fonction d'une vision politique tirée de la légitimité que leur accordent les populations détentrices de la souveraineté nationale[849]. Cette exigence de coopération dans la détermination de l'étendue de ladite évaluation est formellement consacrée par les textes qui régissent la surveillance effectuée par les différents acteurs. Ainsi, bien que le manuel qui régit l'examen par les pairs effectué sous l'égide du CSF circonscrive l'évaluation aux réformes règlementaires du G20/CSF qui ne sont pas surveillées de manière adéquate par d'autres mécanismes de suivi, aux recommandations du PESF jugées les plus importantes et pertinentes pour promouvoir la stabilité financière ; et aux politiques pertinentes non-couverts par le PESF, il précise dans le même temps que ces sujets [thèmes] seront convenus à l'avance avec le pays membre examiné si nécessaire[850]. Ainsi, dans le processus d'élaboration des termes de référence de l'examen, le Secrétariat consultera le pays évalué pour se mettre d'accord sur la portée de l'examen, ainsi qu'avec le personnel du FMI [et la Banque mondiale, le cas échéant] afin d'éviter chevauchement avec leur évaluation et leur travail de surveillance.
Il en est de même du GAFI dont le guide méthodologique précise explicitement que nonobstant la compétence qui lui est reconnue[851], les domaines prioritaires ainsi que les autres risques et facteurs à prendre en compte seront précisés en consultation avec le pays avant les visites sur place[852].

2. Une participation directe à l'opérationnalisation de l'évaluation

La surveillance est un exercice qui consiste essentiellement dans la communication d'informations. En effet, l'évaluation du comportement étatique ne peut se fonder que sur la base de renseignements pertinents. De plus, les conclusions d'une évaluation sont en réalité la mise à disposition d'un public donné, un condensé d'informations précieuses sur la

---

848 FMI, « Guidance note for surveillance under Article IV consultations », 20 mars 2015, p. 9.

849 En ce sens, voir par exemple, Constitution des USA, 1787, art. 1er section 1 et art. 2 section 1 ; Constitution française, 1958, art. 2 & 3 ; Constitution congolaise, 2015, art. 5.

850 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.5 et s.

851 Rappelons que le GAFI a pour fonction de surveiller les risques liés à l'intégrité du système financier. Seront ainsi recherchées si les politiques nationales mises en œuvre permettent d'atténuer les risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme, si les fonds qui y sont destinés ne peuvent pénétrer facilement le secteur financier, et si toute menace est parfaitement identifiée et sanctionnée.

852 GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », p.18, §.44.

situation monétaro-financière de l'État examiné. De ce fait, le respect de la souveraineté reconnue à chaque État implique que leur consentement conditionne l'obtention de certains renseignements (a) et l'élaboration du rapport d'évaluation (b) à travers une participation directe à la procédure.

a. La communication facultative de certains renseignements

L'évaluation de l'opportunité et de la conformité des comportements étatiques implique l'obtention de renseignements précis sur la pratique interne. Par conséquent, l'efficacité du contrôle dépend considérablement de la qualité de l'information sans laquelle l'évaluation effectuée serait vidée de toute substance. Or, l'État étant un sujet de droit international doté de la souveraineté, le principe est celui de l'origine gouvernementale de l'information d'autant plus que tout État est dirigé par un pouvoir public doté de tous les moyens lui permettant de rassembler et détenir les informations les plus pertinentes.

Il va sans dire que tout système de contrôle international est tributaire de l'information gouvernementale car les autorités nationales sont les plus habilitées à avoir les informations les plus exactes. La tendance à la diversification des sources d'informations évoquée plus haut, n'intervient que pour assurer la qualité et la pertinence des renseignements recherchés en complétant les informations gouvernementales. Cette dernière considération permet d'observer l'éventualité d'une dénaturation de l'information à travers sa dissimulation ou sa politisation [manipuler à son avantage]. C'est notamment pour parer à cette éventualité que différentes dispositions imposent aux États une communication répondant à certaines conditions de forme et de fond. Ainsi, une pratique uniformément admise a permis de développer un modèle de questionnaire visant à aider le gouvernement à s'acquitter de ses obligations. Ces dispositions permettent à l'organisation de demander des *explications complémentaires* favorisant ainsi un suivi de la progression de l'État dans l'exécution de ses obligations.

Cela étant, si cette obligation d'informations qui s'accompagne de procédures systématisées est distincte de celle de se conformer aux obligations internationales de fond, elle n'en est pas autonome pour autant car le contenu de l'information requise doit être fonction du contenu de la norme internationale qui fait l'objet du contrôle. Partant, l'obligation d'information n'est pas absolue dans la mesure où le devoir de répondre aux demandes d'éclaircissement qui lui sont envoyées par l'organe de contrôle ne peut être envisagé lorsque l'État refuse de répondre à une demande de renseignements qui lui semble excéder le contenu du cadre statutaire. A ce titre, l'article VIII section 5(b) des Statuts du FMI dispose : « *lorsqu'il demande ces renseignements, le Fonds prend en considération la mesure dans laquelle l'État membre peut fournir les données demandées. Les États membres ne sont pas tenus de donner des précisions les amenant à divulguer les affaires de particuliers ou de sociétés* ». Les termes de cette disposition permettent de relever la reconnaissance dans le chef des États évalués, du droit à la défense de leurs intérêts légitimes. En d'autres termes, les États peuvent ne pas communiquer des informations qui mettraient en péril leurs intérêts légitimes. Cette variante du droit au secret permet à l'État de soustraire certains aspects de ses activités aux investigations de l'organe de contrôle et le seul moyen d'obtenir les renseignements y relatifs

est leur communication sur une base volontaire. Cette faculté de refuser de répondre étant un droit et non un devoir, un État peut toujours s'il le décide, communiquer des informations même liées aux affaires des particuliers ou sociétés. Sous cet angle, la collaboration devient alors non pas obligatoire, mais facultative.

Par ailleurs, comme le prévoit la procédure d'examen par les pairs effectué sous l'égide du CSF, l'accès à des informations confidentielles [que ce soit des entreprises ou des autorités et superviseurs nationaux] s'accompagne de l'obligation pour l'instance de surveillance de ne pas divulguer ces informations mais de les utiliser uniquement aux fins de la surveillance. Elles ne seront ainsi fournies aux membres de l'équipe d'examen par les pairs et au personnel désigné du Secrétariat que via un accord de confidentialité qui les empêchera donc de divulguer ces informations[853]. Un tel protocole fera en sorte que les informations sensibles obtenues dans le cadre d'un examen par les pairs ne soient pas divulguées ou utilisées pour un avantage privé, et que les effets de l'obligation de confidentialité se poursuivent même après l'achèvement de la mission d'examen.

Dans le cas où des examens par les pairs impliquent la collecte d'informations confidentielles des entreprises, cette collecte doit être faite par les autorités nationales. Ces informations seront soumises au CSF sur une base de non-anonymisée si la divulgation de l'identité des entreprises est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'examen par les pairs. Le partage de cette information doit être compatible avec les cadres juridiques et les régimes de réglementation nationaux. La conséquence juridique qui en découle est que le consentement ferme doit être recherché avant que les données ne puissent être divulguées.

b. La prise en compte des vues de l'État concerné

Les questions et réponses entre l'organe de contrôle et l'État prennent la forme d'un dialogue oral et écrit. Cette collaboration aboutit à une représentation par l'État aux séances délibératives au cours desquelles son comportement est discuté. Il lui est par ce biais reconnu le droit de faire des observations. N'oublions pas qu'à l'instar de toute organisation internationale, chaque institution internationale à compétence monétaire et financière dispose d'un organe délibératif collégial au sein duquel les États membres sont représentés. Outre cet aspect organique, certains mécanismes de surveillance aménagent explicitement une place importante à l'État examiné dans le processus d'élaboration du rapport d'évaluation le concernant. Dans le cas des examens par les pairs du CSF par exemple, le pays membre examiné désigne un représentant de haut rang, si possible tiré de la Plénière, pour être le contrepoids du chef de l'équipe d'examen par les pairs.

En cas d'examen thématique, le rapport préliminaire sera partagé avec les pays membres participants dans la thématique examinée afin de corriger des erreurs factuelles. Lorsqu'il est fait référence à des pays spécifiques, les autorités seront invitées à fournir leurs propres commentaires et réponses sur l'analyse, de sorte qu'ils puissent être incorporés dans le rapport, le cas échéant. Compte-tenu de la contrainte globale sur la longueur du rapport, les

853 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », Annexe A.

commentaires et les réponses des autorités doivent être concis et ciblés principalement sur des sujets dans lesquels ils ont une grande différence d'opinion avec l'analyse et recommandations de l'équipe d'examen.

Cette observation vaut également pour le rapport préliminaire de l'examen national pour lequel les commentaires et les réponses des autorités nationales du pays examiné doivent être concis et principalement axés sur des sujets dans lesquels ils ont une grande différence d'opinion avec l'analyse et les recommandations de l'équipe d'examen. De manière générale, le représentant de l'État membre évalué sera donc invité à la discussion de l'organe délibérant et à prendre la parole afin de commenter le rapport d'examen par les pairs et expliquer comment son pays entend répondre aux recommandations de l'examen par les pairs.

Par ailleurs, le rapport final fournit l'occasion au[x] pays examiné[s]d'exprimer séparément leurs points de vue.

Le rapport final reflétera ainsi les vues des pairs et des pays examinés y compris les divergences qui peuvent survenir sur un sujet spécifique. Cette approche est notamment celle suivie par le SCSI au sein du CSF pour assurer un consensus sur un rapport d'examen par les pairs avant de le soumettre à la Plénière pour approbation.

***

Il ressort de ce qui précède que le consentement est une condition suspensive à la mise en œuvre efficace de la surveillance. S'il peut être concevable que l'exercice de la surveillance soit réalisé en l'absence de toute intervention de l'État évalué[854], l'efficacité d'un tel exercice se conditionne par l'exigence d'un consentement dudit État à deux égards. En premier lieu, il convient de relever à la lumière des précédents développements que la recherche de l'efficacité de la surveillance rend indispensable la participation directe de l'État concerné à la procédure d'évaluation car la norme internationale devant être exécutée de bonne foi, il lui revient de fournir les éléments d'appréciation nécessaires à son exécution. Le consentement de l'État surveillé permet donc d'assurer à l'évaluation une efficacité procédurale. En second lieu, la recherche d'informations pertinentes et donc nécessaires à l'élaboration de conclusions tout aussi pertinentes est également conditionnée par des exigences de consentement. Eu égard à des considérations liées à la protection de ses intérêts légitimes, il appartiendra en effet à l'État concerné de décider en toute souveraineté, s'il entend se prévaloir ou renoncer au droit qui lui est reconnu à la rétention d'informations dites confidentielles. C'est dire que la pertinence substantielle de la surveillance est intrinsèquement liée à la coopération procédurale de l'État lorsque l'on sait que ces renseignements peuvent être nécessaires à l'établissement d'un diagnostic pertinent sur la situation économico-financière nationale et les risques systémiques qui pourraient en découler.

***

854 Tel est notamment le cas de la surveillance multilatérale du FMI qui est réalisée par le biais de publications qui en vérité, peuvent ne pas requérir d'obligations procédurales de la part des États.

Il ne faut pour autant pas oublier que la surveillance se caractérise par une contrainte procédurale qui s'impose aux États membres. En adhérant à une instance ou en adoptant une norme internationale, les États s'engagent à se soumettre à une surveillance des organes compétents. Cette obligation comporte une contrainte procédurale liée à la communication obligatoire d'informations qui peut être aménagée par le biais de mécanismes d'exécution systématiques. Au final, la surveillance se caractérise par une contrainte procédurale qui implique une obligation d'information. Mais cette contrainte procédurale se heurte au respect de la souveraineté reconnue aux États à travers l'exigence du consentement qui conditionne non seulement l'efficacité procédurale, mais aussi la pertinence substantielle de l'évaluation effectuée. Pour ce faire, nous verrons que le consentement dont dépend l'efficacité procédurale de la surveillance passe par la persuasion et non par la contrainte lorsqu'il s'agit de tirer les conclusions des évaluations effectuées.

SECTION II.
UNE SURVEILLANCE INCITATIVE

La surveillance ne se résume pas aux seules modalités de contrôle susmentionnées. Ayant pour objectif de normaliser les politiques des États membres, elle aboutit à des conclusions dont la mise en œuvre s'effectue également selon une logique de coopération et non de contrainte. En effet, nous verrons que les institutions multilatérales à compétente monétaire et financière ne privilégient pas l'adoption à des mesures de nature coercitive, ni même exécutoires. Bien au contraire, elles privilégient le recours à des mesures visant à inciter les États à mettre en œuvre de leur propre gré les politiques appropriées. Ces méthodes incitatives consistent dans des mesures de persuasion (§ I.) soutenues par le recours à des mesures d'accompagnement des États pour faciliter cette mise en œuvre (§ I.).

§ 1. L'INCITATION PAR LA PERSUASION

L'approche préconisée dans le cadre de la surveillance internationale en matière monétaire et financière consiste à requérir en premier lieu le consentement des États à l'adoption par eux-mêmes des mesures qui s'imposent pour assurer le changement de leurs politiques. Il est important de rappeler que si les acteurs de la surveillance ont la responsabilité de veiller à la mise en œuvre des mesures qu'elles adoptent, cette mise en œuvre demeure du ressort exclusif des États surveillés qui détiennent par ailleurs en la matière, une autonomie procédurale leur permettant de choisir en toute souveraineté les moyens d'une telle exécution. Or, les conclusions de l'évaluation ne sont assorties d'aucune force contraignante (A.). Par conséquent, les institutions compétentes agissent systématiquement par voie de persuasion et non par voie d'autorité. Le langage courant permet de définir la persuasion comme l'action d'amener un sujet à être convaincu du bienfondé d'une action ou d'une décision. C'est tout le contraire de la coercition qui se caractérise par la contrainte qu'elle impose. Pour convaincre les États membres de modifier leurs politiques, les organes compétents associent ainsi l'usage d'un pouvoir de recommandation à l'élaboration de leurs conclusions (B.).

A. La nature juridique des conclusions de l'évaluation

La mise en place de toute procédure d'évaluation a pour objectif de déceler des irrégularités que comportent les politiques des membres évalués. Il s'agit à cet effet, de mettre en lumière les éventuelles carences des différents systèmes nationaux[855]. Dans cette perspective, l'évaluation s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permettant aux autorités nationales de démontrer comment les mesures qu'elles mettent en œuvre sont de nature à favoriser le respect des objectifs énoncés par les normes internationales de référence. Ainsi

855 Voir en ce sens, GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », pt.38.

par exemple, lorsqu'un principe est considéré comme applicable au système juridique évalué, la méthodologie du GAFI prévoit la possibilité entre les quatre appréciations suivantes : « c*onforme* » lorsque le dispositif ne présente aucune lacune, « *en grande partie conforme* » lorsque le dispositif ne présente que des lacunes mineures, « *Partiellement conforme* » lorsque l'évaluation relève l'existence des lacunes modérées, et « *Non-conforme* » lorsque sont mises en lumière des lacunes majeures.

En la matière, il convient de relever une différence majeure entre le système autonome de surveillance régionale et la surveillance internationale stricto-sensu. Au niveau régional en effet, les constatations du manquement sont formulées sous la forme de décisions obligatoires en ce qu'elles s'imposent aux destinataires. Par exemple, la surveillance budgétaire effectuée au sein la zone euro dans le cadre du semestre européen aboutit en cas de constatation du non-respect des orientations et objectifs convenus, à un avertissement de la part de la Commission européenne, et à des recommandations de la part du Conseil à l'endroit de l'État membre concerné sur recommandation de la Commission[856]. Il faut avant tout préciser que l'article 288 du TFUE pose le principe selon lequel les recommandations et avis des organes de l'UE ne sont destinés à produire aucun effet contraignant en ce qu'ils ne lient pas leurs destinataires. En dépit de cette consécration d'ordre statutaire, la CJUE[857] a reconnu, tout en rejetant le recours en annulation qui lui avait été fait, qu'en application de l'article 263 du TFUE, tout acte, quelque soit sa forme, peut être attaquable dès lors qu'il vise à produire des effets de droit obligatoires. Cela revient à dire que même une recommandation ou un avis, en dépit de sa valeur juridique de principe, peut produire des effets contraignants. Pour déterminer si l'acte produit de tels effets, la Cour a indiqué qu'il y a lieu de s'attacher à la substance de cet acte et d'en apprécier les effets à l'aune de critères objectifs comme son contenu en tenant compte le cas échéant, du contexte de son adoption ainsi que des pouvoirs de l'institution qui en est l'auteur. De même, la Cour a réaffirmé l'obligation selon laquelle les juges nationaux doivent prendre en considération les recommandations en vue de résoudre les litiges qui leur sont soumis.

En nous référant à ce raisonnement jurisprudentiel, la substance même des avertissements, recommandations et les pouvoirs de sanction reconnus à la Commission européenne et au Conseil de l'UE nous permettent de relativiser le principe de la valeur juridique non contraignante de ces mesures en ce sens que leur inapplication entraîne de manière systématique le recours à des mesures disciplinaires[858]. Par voie de conséquence, l'on peut considérer que ces actes dépourvus en principe de toute force contraignante sont en pratique assortis d'une force exécutoire. Ainsi, les conclusions de la surveillance régionale sont dotées d'une force contraignante.

Cette approche régionale basée sur une logique de condamnation est significativement différente de celle préconisée par les institutions multilatérales. La condamnation est en effet

---

856 TFUE, art. 121§4 et 143§1.

857 CJUE, 20 février 2018, n°C-16/16 P, Royaume de Belgique c/ Commission, ECLI : EU : C :2018 :79.

858 Voir le Chapitre suivant.

une atteinte à la souveraineté des États car elle traduit une autorité hiérarchique sur le sujet évalué. Au niveau multilatéral, la surveillance revient plutôt à persuader sinon à dissuader de ne pas méconnaître ses engagements. Le but du contrôle effectué n'est pas de dénoncer les infractions ou de condamner mais plutôt de conduire les États vers la voie d'une exécution effective de leurs engagements ou autres normes de référence. L'aboutissement recherché d'une telle évaluation est de détecter et « *prévenir l'État contrôlé de l'incorrection de son comportement* ». Ainsi, le jargon utilisé par les institutions compétentes ne fait pas référence à la notion de *violation* des normes mais plutôt à celle d'*inobservation* ou d'*inefficacité*.

Au final, les constatations de tout manquement ne prendront pas la forme d'injonctions mais plutôt d'une exhortation des États à corriger leur comportement. Cette exhortation prend la nature juridique d'une recommandation au sens du droit international car bien qu'ayant une valeur politique et morale, les conclusions de la surveillance internationale sont dépourvues de toute force obligatoire. Il ne faut en effet pas oublier que non seulement les institutions internationales ne font pas recours à des organes juridictionnels, mais leurs décisions n'apportent également aucune valeur juridique supplémentaire à la procédure de surveillance qu'elles exercent. Il en serait autrement si l'exhortation était assortie d'un pouvoir de contrainte supérieur ; or, une référence aux textes qui régissent la surveillance exercée par les deux principaux acteurs que sont le CSF et le FMI nous démontre qu'il n'est est pas le cas. Il ressort en effet de l'article 23 de la Charte du CSF que l'ensemble de son dispositif n'établit aucun droit, ni obligations à l'égard des États membres. Dans le même esprit, l'article 10 des articles de l'Association du CSF stipule que les décisions du CSF étant régies par la Charte, ces dernières ne devraient elles non plus faire naître aucun droit ni obligation. Partant, cette même disposition reconnaît aux membres, la possibilité de ne pas adhérer aux décisions ou activités du CSF qui ne seraient pas conformes à leurs propres cadres juridiques ou politiques. Il va sans dire que les conclusions issues des différents mécanismes de surveillance du CSF ne peuvent être considérées comme liant ses États membres. Il en va de même pour le FMI qui, malgré la consécration d'une personnalité juridique internationale affirmée, ne peut imposer les conclusions de sa surveillance à ses membres. La Guidance note régissant la procédure des consultations au titre de l'article IV de ses Statuts précise en effet de manière explicite que les États ne sont pas tenus de modifier leurs politiques dans l'intérêt de la stabilité mondiale[859]. Pire, la *Décision de surveillance intégrée* qui régit la surveillance du FMI émet quant à elle des recommandations qui encouragent simplement les États membres à mettre en œuvre des taux de change et des politiques économiques et financières nationales qui, en eux-mêmes ou en combinaison avec les politiques des autres membres, sont propices au bon fonctionnement du système monétaire international. Pris dans son esprit et sa lettre, ce dispositif permet pourtant en principe au FMI d'imposer ses recommandations aux États dès lors qu'elles ne visent pas à assurer la stabilité mondiale mais plutôt celle des États concernés. Nous verrons que la pratique tend à démontrer qu'il ne s'agit là que de recommandations car les États ne considèrent pas être dans l'obligation de changer leurs politiques économiques et financières nationales même

859 FMI, « Guidance note for surveillance under article IV consultations » (FMI, 20 mars 2015), p.48, Annex I.

lorsque les mesures préconisées sont censées profiter à leur *propre stabilité interne* ou la stabilité des paiements.

Ce caractère recommandatoire des conclusions de la surveillance n'est pas l'apanage du FMI et du CSF ; les conclusions des différentes évaluations effectuées par les autres instances sont également dépourvues de tout effet de droit obligatoire. Ainsi, en ce qui concerne la mise en œuvre des codes de libération, lorsqu'un État membre estime subir un préjudice du fait d'une mesure prise par un État membre, il peut recourir à l'OCDE qui, après examen, ne pourra formuler au membre en cause que des propositions appropriées comme la suppression ou la modification des mesures litigieuses[860]. De même, dans le cadre de son suivi de la mise en œuvre des principes directeurs, l'OCDE ne dispose là encore d'aucun moyen de contrainte. Encore plus grave, le Comité de l'Investissement [organe compétent chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des codes de libération] ne peut pas se prononcer personnellement sur la question de savoir si une quelconque entreprise a respecté ou non les Principes dans un cas donné. Aucune sanction ne pourra être en outre imposée ni par l'OCDE, ni par un pays adhérent. S'il intervient une divergence de points de vue sur l'applicabilité des Principes, le Comité de l'Investissement peut en revanche être saisi par un pays membre, un comité consultatif comme le Comité consultatif économique et industriel et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, ou OECD Watch qui est un réseau d'ONGs, pour faire un amendement au texte ou une clarification sur une clause particulière[861].

La conséquence juridique qui découle de cette absence de valeur contraignante est que les autorités nationales ne sont pas obligées de traduire les conclusions des évaluations des différents acteurs de la surveillance [exception faite des autorités régionales] en action politique. Bien au contraire, les États ont toute la latitude de tenir compte ou pas [en tout ou partie] des constatations faites par les autorités de surveillance[862]. De ce point de vue, un parallèle peut être fait entre les conclusions des acteurs compétents et les notations des agences de notation que les différentes législations nationales assimilent à une simple opinion [nonobstant le fait toutefois que la responsabilité civile de l'agence de notation soit susceptible d'être engagée lorsqu'un lien causal est établi entre la faute et le préjudice subi]. L'on peut relever là une différence avec certains autres systèmes de contrôle international qui accordent des pouvoirs contraignants aux organismes compétents. Tel est le cas de l'Agence internationale de l'énergie atomique [AIEA] dont les Statuts[863] disposent que le

---

860 OCDE, Code de la libération des mouvements de capitaux, art. 16.

861 « OCDE — OECD Watch », s. d. [Consulté le 07 octobre 2016]. Disponible à l'adresse: http://www.oecdwatch.org/principes-directeurs/ocde.

862 Bien que cette observation se rapporte à la surveillance internationale, l'on peut dans une certaine mesure, faire un parallèle entre les conclusions des acteurs compétents et les notations des agences de notation que les différentes législations nationales assimilent à une simple opinion [nonobstant le fait toutefois que la responsabilité civile de l'agence de notation soit susceptible d'être engagée lorsqu'un lien causal est établi entre la faute et le préjudice subi]. En ce sens, *Arthur Anderson LLP v. USA*, 544 US.696 (2005). Dans cette affaire, la Cour suprême américaine a considéré que les notations émises sont des opinions protégées par le premier amendement de la constitution américaine qui consacre la liberté d'expression.

863 Article XII(C)

Directeur général peut transmettre le rapport des inspecteurs au Conseil qui peut « *enjoindre* » à l'État de mettre fin à la violation et saisir par la suite le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale après l'en avoir informé. Cette disposition consacre ici l'intervention successive de deux organes dotés de pouvoirs contraignants à la différence des organes compétents des institutions financières internationales qui n'ont pas le pouvoir d'adopter des décisions obligatoires.

En lieu et place, les organes décisionnels respectifs adoptent des recommandations sans autorité de la chose jugée. Or, l'efficacité du contrôle se mesure à sa propension à aboutir à une application des engagements de l'État. Les autorités nationales n'étant pas obligées de traduire les conclusions des institutions financières internationales en action politique, il ne se s'agira non pas de contraindre le pays membre mais plutôt de l'inciter à modifier ses choix politiques. A cette fin, les conclusions de la surveillance incluent presque toujours des conseils pratiques.

B. Le pouvoir de recommandation

Ainsi qu'il a été démontré dans les développements précédents, la surveillance est une activité de régulation qui vise à harmoniser les comportements étatiques. Il s'agit pour les institutions à compétence monétaire et financière, d'orienter les politiques de leurs États membres à travers l'évaluation non seulement de leur conformité aux normes internationales de référence, mais aussi et surtout de leur efficacité. N'oublions que les instances internationales en général et les institutions financières internationales en particulier, sont des centres de débat au sein desquels sont standardisées des pratiques consensuellement considérées comme des modèles de référence[864]. De ce point de vue, ces organismes internationaux sont eux-mêmes considérés comme jouant un rôle un agent d'orientation leur recommandant d'indiquer aux États comment adapter leurs comportements[865]. Partant, l'exercice de la surveillance est le principal moyen d'orientation par lequel les organes compétents sont susceptibles d'influencer les politiques des États membres.

Or, il convient de garder à l'esprit que les États membres ne sont aucunement obligés de tenir compte des constatations issues des différentes évaluations. En l'absence de toute obligation de modifier leurs politiques à l'occasion d'une procédure de surveillance, les États membres doivent donc y être conviés par le biais de conseils (1.) dont il conviendra pour nous de rechercher s'ils comportent réellement ou non un effet persuasif à leur égard (2.).

---

864 Lire en ce sens, Statuts FMI, art. I(i); ou, Charte du CSF, art. 1.

865 Sur ce point, voir, Martha Finnemore, *National Interests in International Society* (Cornell University Press, 1996), p.65; et le chapitre I du Titre I de la seconde partie de notre étude.

1. Une activité de conseil

L'un de ces moyens incitatifs utilisés par les acteurs de la surveillance consiste dans la fourniture de conseils. En effet, il faut préciser qu'en face des agents mandatés par les instances compétentes, les principales parties prenantes aux différentes phases de la procédure de surveillance sont les responsables chargés de la régulation du secteur monétaire et financier national. Par exemple, les consultations tenues à l'occasion de l'examen par les pairs du CSF et de la surveillance exercée par les organismes internationaux de normalisation que sont l'OICV, l'AICA et le Comité de Bâle sont tenues avec les principales autorités de régulation relevant de leurs domaines de compétences respectifs à savoir les valeurs mobilières, les assurances et le secteur bancaire. De même, tout en accordant une place certaine aux organisations de la société civile, les consultations du FMI ont principalement lieu avec les fonctionnaires des ministères en charge de l'économie et des finances, la banque centrale, et les autorités de régulation. Or, l'on sait que ces différentes administrations jouent un rôle prépondérant dans la définition de la politique économique et financière et la gestion des finances publiques. Pour prendre les principales décisions qui s'y rapportent, les gouvernants étatiques se reposent bien souvent sur l'expertise de ces cadres[866].

En toute logique, l'exercice de la surveillance sera pour les institutions financières internationales, l'occasion pour non seulement identifier les problèmes, mais également proposer des solutions en fonction des spécificités propres à chaque État. Cette exigence est expressément prévue par certains textes parmi lesquels peut être cité le guide méthodologique de la procédure de surveillance de la mise en œuvre des normes édictées par le GAFI. Il ressort en effet de la méthodologie préconisée, que dans le cadre de leur surveillance, les évaluateurs[867] devraient « *comprendre les raisons pour lesquelles le pays n'a pas pu atteindre un niveau élevé d'efficacité et, si possible, formuler des recommandations pour améliorer sa capacité à atteindre un résultat spécifique*[868] ».

Suivant le champ de compétences de chacune des institutions compétentes, les prescriptions préconisées pour les politiques des États évalués incluront des mesures se rapportant à l'ensemble de la politique économico-financière nationale. Ainsi, l'évaluation du Comité de Bâle publiée en 2016 sur la mise en œuvre par l'Argentine du cadre Bâle III indique qu'en règle générale, les règles relatives aux exigences de capital énoncées par Bâle III devraient s'appliquer sur une base entièrement consolidée à toutes les banques actives à

---

866 En France par exemple, l'article 38 de la loi organique relative aux de finances du 1er août 2001 attribue au ministre des finances la responsabilité d'élaborer les projets de loi de finance qui sont délibérés en conseil des ministres.

867 Rappelons que la surveillance de la mise en œuvre les recommandations du GAFI est assurée par plusieurs institutions en dehors du GAFI. Par exemple, les institutions de Bretton-Woods les ont intégré parmi les douze standards financiers dans le cadre de leur *Initiative « Normes et codes »*. A cet effet, ils en évaluent la mise en œuvre à l'occasion du RONC ou du PESF. Il en est de même pour le CSF qui a également sélectionné les recommandations du GAFI parmi les normes de référence dans son compendium of standards.

868 GAFI, « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », pt.47.

l'échelle internationale au sein d'un groupe bancaire et à toute société de portefeuille bancaire qui serait la société mère d'un groupe bancaire. Une telle approche est la mieux à même d'appréhender le risque de l'ensemble du groupe bancaire. Or, en vertu de la réglementation argentine, les sociétés détentrices d'une banque ne sont pas consolidées au niveau de la holding et ne sont donc pas incluses dans le champ d'application de la norme applicable. En conséquence, le risque de l'ensemble du groupe bancaire peut ne pas être entièrement pris en compte[869].

Suivant cette même logique, la mission de consultations menées par le FMI en 2018 au titre de l'article IV a permis au Conseil d'administration d'adresser aux autorités allemandes, des recommandations se rapportant essentiellement à certains secteurs. Notant les performances économiques allemandes exceptionnelles dont le symbole fort est le taux extrêmement faible du chômage, le FMI signale que l'indicateur démographique qu'est le vieillissement de la population pèse défavorablement sur les perspectives de croissance à long terme. Ainsi, le rapport préconise un ensemble de politiques budgétaires et structurelles pour permettre à l'Allemagne à la fois de préserver ses atouts et de résoudre les problèmes qui subsistent, notamment les déséquilibres extérieurs. Il y est notamment indiqué que le relèvement de l'âge effectif de la retraite aurait pour effet d'accroître la croissance potentielle. L'impact sur la situation budgétaire serait positif par voie de conséquence. Sur le plan structurel, les administrateurs ont notamment renouvelé leur appel à l'accélération des réformes visant à renforcer la concurrence dans certaines parties du secteur des services afin de renforcer la croissance de la productivité[870].

A la lumière de ces deux exemples, force est de constater que la surveillance se présente comme une évaluation détaillée du secteur monétaire et financier qui donne lieu à des rapports contenant des orientations dont la vocation est de contribuer au débat sur l'élaboration des politiques économiques nationales et plus concrètement d'influencer les décisions politiques de gouvernement. Par cette activité, les instances de surveillance n'exercent plus simplement une activité de contrôle, mais désormais aussi une fonction de conseil auprès des autorités nationales.

2. L'effet persuasif des recommandations émises

Bien que les évaluations effectuées donnent lieu à des conseils à visée incitative, la question qui se pose est toutefois celle de savoir si les politiques des États destinataires sont réellement influencées par ces recommandations ? La réponse à cette question implique d'opérer une distinction entre la surveillance exercée dans le cadre d'une assistance financière et l'exercice d'une surveillance de droit commun.

---

869 Comité de Bâle, « Assessment of Basel III risk-based capital regulations – Argentina », 21 septembre 2016, p.11, disponible sur www.bis.org, [consulté le 23 mai 2018].

870 FMI, « 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany », 7 juillet 2017, p.4, disponible sur www.imf.org, [consulté le 23 mai 2018].

En effet, les consultations et les rapports qui résultent du suivi des programmes d'assistance financière sont essentiels pour les pays qui les sollicitent car les recommandations qui en sont issues font partie des conditions suspensives préalables à la conclusion dudit programme. Par ailleurs, ces consultations constituent également un moyen de vérification de la mise en œuvre des politiques convenues qui constituent la conditionnalité devant être mise en œuvre avant le décaissement des autres tranches de financement. C'est dire que ces consultations comportent un effet coercitif dotant ainsi les recommandations qui en sont issues non pas simplement d'un effet persuasif mais surtout d'une force contraignante *de facto* à défaut d'être *de jure*.

Il en va autrement de la surveillance de droit commun car les États membres sont totalement libres de donner suite ou pas, aux recommandations qui en sont issues. A ce sujet, il convient avant tout de relever que l'un des intérêts de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est de constituer pour les autorités nationales des États membres, une bonne occasion pour entreprendre un dialogue régulier et de constituer une source indépendante de conseils sur leurs politiques. Toutefois, dépourvues de toute force contraignante, l'effet persuasif de ces orientations réside aux yeux des États, dans leur pertinence. Sur cet aspect, il ressort des analyses des différents observateurs que les recommandations émises par les institutions financières internationales comportent à la fois des aspects positifs et des limites.

Les aspects positifs résident dans la pertinence scientifique des analyses effectuées. En effet, ainsi que nous l'avons précisé dans les sections antérieures de notre étude, la désignation des experts aux fins de l'évaluation obéît à un processus de désignation très sélectif dont l'un des principaux critères est la grande expertise des agents sélectionnés. Cela transparait dans la haute qualité des études effectuées. De plus, il est fréquent d'observer au sein des institutions internationales, la mise en place de départements dédiés à la recherche. La réunion de tous ces éléments a permis d'observer qu'il s'agit d'une expérience très positive sur le plan académique et intellectuel en raison notamment de la robustesse des analyses économiques qui sont faites. De l'avis général, les fonctionnaires apprécient les consultations effectuées par les agents des institutions financières internationales en ce qu'elles impliquent un échange d'idées et d'observations avec un personnel hautement qualifié. N'ayant pas toujours les moyens suffisants, il peut être en effet utile pour ces derniers de s'appuyer sur les recherches académiques des instances compétentes pour effectuer leurs propres prévisions[871].

Si la pertinence scientifique des analyses effectuées ne peut être remise en cause, il en va autrement de la pertinence pratique des recommandations qui en sont issues. Cette remise en cause a pu être favorisée par deux facteurs. En premier lieu, il faut dire que de manière générale, le corpus idéologique qui sous-tend les politiques préconisées par les IFI est le plus souvent conçu par les économistes des principaux pays industrialisés dont le G20 constitue

871 Lire en ce sens, Bessma Momani, « Assessing the Utility of, and Measuring Learning from, Canada's IMF Article IV Consultations », *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 39, nº 2 (juin 2006): p.621, https://doi.org/10.1017/S0008423906060124.

aujourd'hui le symbole fort. A ce sujet, la principale critique réside dans le fait que ces politiques générales ne sont pas forcément susceptibles d'être appliquées de manière uniforme à tous les systèmes dont l'organisation sociale, économique et politique n'est pas toujours comparable. Servant de canal principal pour la diffusion de ces principes idéologiques auprès des États non-débiteurs et débiteurs, le rôle des IFI est de ce fait, suspecté par les courants d'obédience marxiste [approches néo-marxistes], comme des instruments d'hégémonie idéologique[872]. Par exemple, les recommandations du FMI issues des consultations au titre de l'article IV étaient jusqu'à un passé très récent, basées sur une approche néo-libérale et pro-marché conforme au Consensus de Washington [politique monétaire et budgétaire, taux de change flexible, maintien des taux d'inflation bas, réduction des déficits en limitant les dépenses publiques même celles concernant les services sociaux (assurance-emploi, soins de santé, etc.)]. Or, cette approche néo-libérale fut critiquée par de nombreux observateurs hostiles à la mondialisation au motif qu'elle est défavorable aux groupes sociaux vulnérables et affecte négativement les souverainetés nationales[873]. Bien que le bienfondé de cette critique ne puisse être objectivement remis en cause, il convient néanmoins de préciser que la grande expertise reconnue aux agents des organisations internationales est de nature à favoriser l'influence de leurs recommandations sur les politiques des États. Elle accorde à l'institution une large autonomie dans la prescription de ses conseils sur les politiques nationales. C'est d'ailleurs sur cette base que les institutions de Bretton-Woods qui se targuent d'avoir une activité de recherche en matière économique beaucoup plus riche que les États membres en fournissant la meilleure analyse économique disponible, ont pris conscience de la nécessité de l'intervention l'État dans le secteur social et la régulation des activités économiques de manière générale [y compris le système financier][874].

Le second facteur est lié au caractère excessivement scientifique des recommandations. En dépit du lien idéologique qui unit les agents des IFI aux fonctionnaires de certains États, ces derniers ont eu l'occasion d'affirmer que les options proposées devraient être moins techniques, académiques ou théoriques mais plus concrètes. Sur ce point, une étude de Bessma Momani[875] sur l'expérience canadienne des consultations du FMI au titre de l'article IV des Statuts a relevé que les États membres se sont plaint de ce que la surveillance était un fourre-tout car toute une variété de problèmes était traitée au détriment des questions de grande importance pour les décideurs nationaux. Les fonctionnaires ont notamment indiqué que le FMI utilisait rarement une analyse comparative, qui, pourtant, apporterait une

872 Sur ce point, lire notamment, Johan Söderberg, « Copyleft vs. Copyright: A Marxist Critique », *First Monday* 7, nº 3 (4 mars 2002), en ligne: http://firstmonday.org/article/view/938/860, [consulté le 25 mai 2018].

873 Voir, Stephen McBride et Russell A. Williams, « Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence: The OECD 'Jobs Strategy' », *Global Social Policy* 1, nº 3 (1 décembre 2001): 281- 309.

874 Lire en ce sens, Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2008 : l'agriculture au service du developpement - abrege » (Banque mondiale, 1 janvier 2007), disponible sur www.worldbank.org, [consulté le 25 mai 2018]; et, Alain Faujas, « Le démantèlement progressif du "consensus de Washington" », *Le Monde.fr*, 8 avril 2010.

875 Momani, « Assessing the Utility of, and Measuring Learning from, Canada's IMF Article IV Consultations ».

valeur ajoutée importante aux conseils fournis. Ils ont également observé que les consultations consistent le plus souvent en une collecte d'informations et non en une analyse réelle des méthodes utilisées par les experts nationaux. La principale conséquence est que l'applicabilité des orientations formulées qui obéissent pourtant à des paradigmes scientifiques communs, n'est pas toujours vérifiable. Tel a par exemple été le cas de recommandations issues des consultations de 1999 qui ont suggéré que les primes de l'assurance-emploi soient pondérées sur la performance dans les entreprises ayant les taux de licenciement les plus élevés. Malgré l'insistance des autorités du FMI à travers les rapports publiés les quatre années suivantes, les responsables canadiens n'ont jamais donné suite à ces orientations en indiquant que cela n'était pas réalisable eu égard aux différentes contraintes politiques qui se posaient.

En résumé, l'on peut retenir que bien qu'étant un vecteur de diffusion de principes communément acceptés, l'effectivité et l'effet persuasif des orientations formulées à l'occasion de la surveillance exercée par les institutions à compétence monétaire et financière passent par une applicabilité de celles-ci aux réalités propres à chaque État. Ainsi donc, à la question de savoir si les orientations des instances compétentes ont une influence réelle sur les changements politiques des États membres, la réponse doit être nuancée en fonction des États en cause. Elle est positive pour les États qui sollicitent une assistance financière car ils y sont contraints. Mais lorsqu'il s'agit d'États qui ne sont évalués que dans le cadre du droit commun, l'expérience du Canada démontre que l'effet persuasif n'est vérifiable que lorsque les conseils émis comportent une dimension empirique. Cela est notamment possible à travers l'intégration dans les observations faites, d'analyses comparatives démontrant clairement ce qui fonctionnerait ou pas avec des illustrations concrètes c'est-à-dire des analyses un peu moins techniques en prenant en compte les contraintes politiques qui se posent au sein de ces États. Il faut dire que cette approche est préconisée au sein de l'OCDE dont le processus de surveillance implique un dialogue et des échanges soutenus en offrant une analyse plus approfondie à travers ses comités, donnant ainsi lieu à des conseils plus pertinents et plus utilisables car une attention plus particulière est portée sur les politiques appliquées.

C'est dans cette perspective que la Guidance note sur les consultations annuelles du FMI au titre de l'article IV telle qu'élaborée en 2012 précisait en substance que la discussion des régimes alternatifs devait tenir compte de l'état de préparation et l'adéquation de la capacité de mise en œuvre des autorités nationales.

Pour favoriser l'adoption de mesures plus pragmatiques, il peut être également opté pour une plus grande diversification dans la composition du personnel envoyé pour les évaluations en intégrant par exemple des personnes dotées de véritables compétentes en matière juridique, sociale et même politique.

***

En conclusion, l'évaluation vise à identifier les éventuelles carences des différents systèmes nationaux. Dans cette perspective, l'évaluation s'inscrit dans le cadre d'un dialogue

permettant à l'État examiné de démontrer comment il respecte les objectifs convenus à travers les consultations. Afin d'orienter les politiques nationales vers des voies alternatives plus efficaces, la surveillance exercée par les institutions à compétence monétaire et financière aboutit à l'adoption de conclusions qui intègrent non seulement la constatation des éventuelles carences, mais également des propositions de solutions prenant la nature juridique de recommandations. Or, la mesure dans laquelle les autorités peuvent s'engager à refléter les avis des instances compétentes dans leurs actions politiques dépend de leur bonne volonté. Par conséquent, l'effet persuasif des recommandations passe par une applicabilité devant se traduire par une approche pragmatique. Par ailleurs, nous verrons dans les lignes qui suivent que les institutions compétentes ont tendance à associer à ces recommandations, des mesures d'accompagnement.

§ 2. LE RECOURS À DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

L'adoption des recommandations ne met pas fin à l'activité de surveillance de toute institution internationale y compris celle exercée par les institutions à compétence monétaire et financière. Dépourvues de toute valeur contraignante, leur effectivité passe en effet par la mise en place de mesures consistant à accompagner progressivement les États vers la voie du changement préconisé. Ainsi, afin de motiver et stimuler les États, les recommandations formulées font également l'objet d'un suivi (A.) auquel peut être associée le cas échéant, la fourniture d'une assistance (B.).

A. Le suivi des recommandations : le follow-up.

Afin de garantir l'efficacité des recommandations issues des évaluations effectuées, il est important de veiller à ce que les États y donnent des suites favorables. Pour ce faire, à l'instar d'autres institutions internationales, les institutions à compétence monétaire et financière ont développé des mécanismes consistant à suivre les efforts fournis par les États pour mettre en œuvre ces recommandations. Il s'agit de ce qui est désigné en langue anglaise par l'expression *Follow-up*. Le dictionnaire de référence en anglais Robert & Collins définit l'expression *Follow-up* par les notions de « suivi, suite ou rappel[876] ». Ces différentes significations renvoient en réalité à l'idée de continuation ou de répétition de quelque chose qui a déjà été fait ou commencé. S'agissant de la surveillance internationale en matière monétaire et financière, le follow-up s'entend par conséquent de l'opération consistant à assurer un suivi de la mise en œuvre des conclusions de l'évaluation. Il implique alors une évaluation de la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation initiale, faisant ainsi écho à l'idée de répétition énoncée par sa définition.

La portée de ce follow-up est plus ou moins étendue selon les acteurs de la surveillance. En effet, certaines institutions limitent leur suivi aux recommandations issues de leurs

876 Le Robert et Harpercollins, *Le Robert & Collins = = Collins Robert French dictionary*, 10e édition = = 10th edition (Glasgow Paris: HarperCollins publishers Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2016), p.1433.

propres évaluations tandis-que d'autres étendent leur suivi aux recommandations émises par d'autres institutions.

Le premier cas correspond notamment à celui du FMI. Il ressort en effet du Guide méthodologique des consultations au titre de l'article IV des Statuts du Fonds que les rapports doivent inclure une évaluation des réponses des autorités nationales aux conseils du personnel sur les questions clés soulevées lors des précédentes discussions. A cet effet, lorsque disponible, le personnel devrait s'appuyer sur l'analyse des recommandations issues des PESF précédents, et intégrer les constatations y relatives dans son rapport final. En d'autres termes, dans le cadre de leurs consultations annuelles, les agents du FMI devraient également suivre de manière systématique la mise en œuvre des recommandations pertinentes des exercices précédents. Cette exigence de following-up ne s'applique pas uniquement aux États soumis à la surveillance de droit commun ; elle concerne également les pays bénéficiaires d'un programme d'assistance financière. S'agissant de ces États, le follow-up implique que les rapports et discussions au titre de l'article IV obéissent à la même logique que celle qui prévaut dans le cadre de la surveillance de droit commun. Les rapports des consultations de l'article IV devraient ainsi, en plus de permettre la contribution des politiques nationales de l'État membre à la stabilité nationale et mondiale, servir d'instrument à la revue du programme. Cela revient à dire que lesdites évaluations porteront également sur la mise en œuvre des exigences du programme conclu y compris des recommandations y relatives.

En dehors de cette pratique qui tend à focaliser le follow-up sur l'évaluation des recommandations internes, l'on assiste également à une extension de la portée de cette évaluation. Cette approche est celle préconisée par le CSF. Il ressort en effet du Manuel méthodologique de son examen par les pairs que l'évaluation effectuée s'applique outre ses propres recommandations antérieures, aux recommandations émises par les autres institutions dans l'exercice de leur propre surveillance. De ce point de vue, un cycle naturel de suivi des recommandations par le CSF est formé par l'ensemble constitué par son propre examen par les pairs, le PESF, et le RONC. Le Manuel du CSF précise en effet que ses examens accorderont la priorité aux réformes règlementaires du G20/CSF qui ne sont pas surveillées de manière adéquate par d'autres mécanismes de suivi, tout en continuant à couvrir les recommandations du PESF [notamment celles concernant la régulation et la supervision financière, et l'infrastructure institutionnelle et du marché ; qui sont jugées les plus importantes et pertinentes pour l'exercice du mandat du CSF qui est de promouvoir la stabilité financière] ; et la règlementation, la surveillance, et d'autres politiques du secteur financier non-couverts par le PESF qui revêtent un intérêt pour le pays membre [par exemple , une importante initiative de réforme nationale][877].

Cette approche extensive de la portée du Follow-up du CSF comporte des conséquences sur le champ d'application de sa surveillance de manière générale tant du point de vue matériel que temporel. Sur le plan matériel, les évaluations du CSF qui se font sur la base

877 CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.5 et s.

d'un questionnaire, ne s'articulera pas uniquement autour de ses évaluations antérieures. Ce questionnaire sera plutôt axé sur les actions prises par l'État concerné pour donner suite aux recommandations du PESF et RONC pertinents et d'autres sujets relevant du mandat du CSF[878]. N'oublions pas que l'article 2 de la Charte assigne au CSF le mandat d'évaluer les vulnérabilités du système financier mondial en veillant notamment à la mise en œuvre des standards financiers internationaux. C'est sur cette base que ledit questionnaire exigera aux États de déclarer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations qui découlent de ces deux évaluations [PESF et RONC]. Il sera ainsi demandé aux autorités en cours d'examen de fournir à l'équipe d'examen, des copies des rapports de PESF récents et les pièces justificatives [évaluations détaillées et notes techniques pertinentes] et les exemplaires des plus récents rapports de consultations du FMI au titre de l'article IV si ceux-ci ne sont pas publiés[879].

De la sorte, le rapport d'examen du CSF documentera sur les progrès réalisés par le pays examiné dans la mise en œuvre des recommandations du PESF et du RONC sélectionnés ainsi que toutes les questions de réglementation, de surveillance ou d'autres politiques supplémentaires du secteur financier couverts par la compétence du CSF.

Sur le plan temporel, cette approche extensive nécessitera un minimum de synchronisation entre la procédure d'évaluation des autres acteurs de la surveillance et celle mise en œuvre par le CSF. Le déclenchement de cette procédure se fera donc *in concreto* en ce sens qu'il tiendra compte des circonstances de chaque pays et sera appliqué de manière souple et non mécanique. La priorité sera accordée aux pays membres pour lesquels un examen par les pairs est requis en raison d'un programme de réforme majeure du secteur financier récent ou à venir. Dans le même temps, considérant que les juridictions membres du CSF se sont engagées à se soumettre au PESF tous les cinq ans, les examens par les pairs sont censés intervenir environ deux ou trois ans après l'achèvement d'un PESF ou d'un RONC[880]. De ce point de vue, cette approche extensive de la portée du Follow-up du CSF implique également une coordination étroite avec les institutions de Bretton-Woods [FMI et la Banque mondiale] pour une bonne synchronisation des évaluations. En plus de comporter cet atout majeur sur le plan temporel, cette coordination interinstitutionnelle qu'implique la portée élargie du champ d'application du follow-up du CSF comporte également des avantages sur le plan matériel. Ceux-ci résident dans la capacité qu'elle procure au CSF à obtenir des informations pertinentes. En effet, l'équipe d'examen consultera par ce biais, les évaluateurs des PESF et RONC de la Banque mondiale et du FMI et, ou le bureau du FMI pertinent afin d'obtenir des informations supplémentaires sur le pays examiné[881]. L'objectif recherché est d'effectuer l'analyse la plus complète possible.

---

878 CSF, p.9.

879 Rappelons néanmoins que les Etats membres du CSF se sont engagés en 2014 à rendre publics leurs PESF et RONC dont les recommandations font l'objet d'un suivi obligatoire par les pairs. Voir en ce sens, CSF, *op. cit.* p.5.

880 CSF, *op. cit.,* p.5.

881 Ibid, p.9.

A la lumière de cette présentation, l'on peut donc retenir que la surveillance internationale exercée en matière monétaire et financière intègre également un follow-up qui consiste dans l'évaluation des progrès des politiques nationales dans la mise en œuvre des recommandations à travers une synchronisation des contrôles périodiques. Le contrôle de cette mise en œuvre étant censé se poursuivre jusqu'à l'obtention d'une modification effective, l'on peut dire qu'il s'agit d'une forme de pression qui vise à amener les États à modifier leur politique. Toutefois, cette pression est essentiellement procédurale dans la mesure où l'évaluation s'effectuera dans le respect des exigences liées au consentement ainsi qu'il ressort des sections précédentes de notre étude. De ce fait, bien que cette contrainte procédurale soit une évidence, il ne demeure pas moins vrai que l'approche préconisée n'est pas une démarche d'autorité mais elle s'inscrit plutôt dans une logique d'accompagnement et non plus simplement de contrôle ponctuel. La synchronisation temporelle des différentes procédures place en effet la surveillance dans une continuité ; ce qui dénote une volonté d'accompagnement d'autant plus que la rigueur n'est pas toujours de mise. La praxis institutionnelle démontre en effet que bien que les services suivent le plus souvent si les conseils de politique sont pris en compte par les États membres, l'évaluation effectuée n'est pas approfondie dans la mesure où il est bien souvent observé une simple référence de passage dans certains rapports de consultations[882]. De la même manière, l'évaluation effectuée n'est pas exhaustive. Le CSF par exemple ne sélectionnera que les recommandations dont il considérera la mise en œuvre indispensable. Ainsi, les progrès vis-à-vis des autres recommandations du PESF et du RONC seront auto-déclarés par le pays examiné dans un tableau qui apparaîtra comme une annexe, mais cette information ne fera l'objet d'aucune évaluation par l'équipe d'examen.

Enfin, nous verrons dans les lignes qui suivent que cette évaluation pourra s'accompagner d'une assistance, le cas échéant.

B. L'incitation par l'assistance

Ainsi qu'il a été susmentionné, l'aboutissement recherché de la surveillance est de détecter et *prévenir l'État contrôlé de l'incorrection de son comportement* par le biais de l'adoption de recommandations destinées à lui fournir des pistes de solutions aux carences décelées. Or, la matière monétaire et financière étant un domaine de très haute technicité, il peut arriver que la défaillance soit due à des difficultés à se conformer aux prescriptions énoncées par le cadre normatif de référence. Dans cette hypothèse, se pose alors la question de savoir qu'advient-il lorsqu'un État rencontre des difficultés trop grandes pour être capable de prendre les mesures recommandées ?

La réponse à cette question est induite par l'analyse de la valeur juridique des recommandations formulées par les institutions compétentes. En effet, l'exigence de collaboration qu'implique l'absence de toute force contraignante dont pâtissent ces conclusions rend souvent nécessaire la mise en place d'une autre catégorie de mesures pour

882 Dans ce sens, voir les rapports sur les consultations autrichiennes et maltaises de 2017.

accompagner les États : l'assistance. Destinée à faciliter la mise en place par les États des politiques recommandées et donc à inciter par ce biais les États à infléchir leurs comportements, cette assistance peut être de nature technique ou financière. Par exemple, un concours financier peut être fourni à un État pour lui permettre d'assurer un saut qualitatif à son système de collecte et d'archivage des données sur son économie. De même, il peut être proposé à la suite d'une procédure d'évaluation, la fourniture une assistance technique. L'exemple typique en la matière est sans doute celui du PESF. Conçu conjointement par la Banque mondiale et le FMI comme relevant de la fonction d'assistance technique, l'expérience démontre que le PESF est un outil très important qui a permis la mise en place d'une assistance relative à la conception d'un mécanisme d'assurance des dépôts et la création de registres de crédit dans de nombreux pays.

Suivant cette même démarche, l'AICA est certainement l'institution financière internationale qui a développé les structures d'assistance les plus poussées en mettant en place notamment un organe spécialisé [Implementation and assessment Comittee] dont le rôle est de soutenir et mettre en place des séminaires éducatifs menés par les officiels nationaux auprès de leurs pairs. L'AICA est d'ailleurs la seule organisation dont les statuts prévoient l'existence d'un tel comité[883] qui permet ainsi à l'Association de mettre à la disposition des autorités des pays en développement, les moyens humains et techniques nécessaires pour mener les autoévaluations de la mise en œuvre principes fondamentaux. Dans cette même perspective, l'AICA a mis en place en 2008 l'IAIS Discover Project qui est une base de données virtuelle dispensant à distance des enseignements pratiques et assistant les officiels nationaux dans leurs procédures de mise en conformité. Notons que le but ultime de cette initiative est la convergence des cadre juridiques nationaux de régulation en matière d'assurance.

Bien que n'étant pas prévu par ses Statuts, l'OICV a également développé en 2005 une assistance technique similaire à celle de l'AICA en lançant le *Programme d'évaluation et de mise en œuvre relatif aux Principes de l'OICV* dont l'objectif est d'aider les autorités à transposer les Principes Fondamentaux[884].Il faut toutefois noter que le nombre élevé des demandes formulées par les membres pour procéder à des évaluations assistées dans le cadre de ce programme se heurte à l'insuffisance des ressources financières disponibles. Cela l'a conduit à inscrire sa politique de sensibilisation dans le cadre des activités opérationnelles de la BRI[885].

Il en est également ainsi du Comité de Bâle qui a créé en 1999 conjointement avec la BRI qui l'héberge, l'Institut de stabilité financière [ISF] qui est une plateforme internationale d'assistance technique qui permet de sensibiliser les autorités de régulation aux standards financiers[886]. L'ISF œuvre principalement par le biais de séminaires visant à sensibiliser les

---

883 « Statuts de l'AICA » (2017), art. 15§3(b).

884 OICV, « Rapport annuel », 2007, p.14.

885 Bismuth, *La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public*, p.584.

886 BRI, « 69e rapport annuel », 1999, p.172.

responsables des autorités nationales aux standards. Tout comme l'AICA, l'ISF a développé une base de données dénommée « FSI Connect » qui met en ligne des cours permettant aux autorités de régulation de se familiariser avec les techniques les plus modernes du contrôle prudentiel[887]. Dans le cadre de son activité de sensibilisation, l'ISF a organisé des séminaires sur les aspects juridiques de la stabilité financière en collaboration avec le FMI, des groupes régionaux d'autorités de régulation bancaire et les banques de développement régionales. Il a également financé des sessions de formation dispensées au sein de l'AICA.

En nous référant à cette pratique des différents groupements internationaux de régulateurs que sont l'OICV, l'AICA et le Comité de Bâle, l'on peut aisément observer que la sensibilisation est également utilisée comme une mesure d'accompagnement et donc d'incitation à la mise en œuvre des recommandations. En ce sens, elle relève sous cet angle de l'assistance technique car recherchant une prise de conscience des lacunes mises en évidence lors du contrôle, la sensibilisation s'adresse aussi bien aux pairs qu'au public à travers le partage des leçons apprises des évaluations. Suivant cette considération, le suivi coordonné par le SCSI [CSF][888] implique également de porter à l'attention des autres comités du CSF et des organismes internationaux toutes lacunes dans les normes ou les faiblesses récurrentes qui entravent leur efficacité pour atteindre les résultats souhaités afin qu'il soit opéré le cas échéant des ajustements sur les standards eux-mêmes ou dans les meilleures pratiques pour leur mise en œuvre. Dans cette perspective, le SCSI peut entreprendre, en fonction du type et du sujet de l'examen, d'organiser des événements publics [ateliers, forums, tables rondes] avec les parties concernées, y compris le secteur privé, après la conclusion de l'examen par les pairs afin de présenter les principales conclusions de l'examen et les moyens les adéquats pour assurer leur mise en œuvre.

Cette présentation nous permet d'observer que dans l'exercice de la surveillance, le contrôle stricto-sensu peut, lorsque cela s'impose, laisser la place à des mécanismes visant à fournir une assistance [technique ou même financière]. Le but de ces techniques qui relèvent en réalité de l'accompagnement est de faciliter la mise en œuvre des politiques efficientes en permettant à l'État de surmonter ses difficultés. La surveillance des institutions à compétence monétaire et financière se rapproche à cet égard de celle exercée par toutes les autres organisations internationales chargées de veiller à l'application effective des normes internationales. L'on peut à cet effet citer l'article 107 de la constitution de l'OIT qui prévoit d'accorder aux États défaillants une aide technique afin de leur permettre de surmonter des difficultés nées d'une sous-administration ou d'une crise économique[889]. Selon la procédure prévue sous la dénomination « Contacts directs », un représentant est dépêché par l'OIT auprès de l'État concerné pour conseiller les autorités nationales et étudier les modifications

887 BRI, « 74e Rapport annuel », 2004, p.167, en ligne: www.bis.org.

888 Chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre des standards financiers internationaux, le SCSI compte parmi les quatre comités permanents du CSF.

889 Nicolas Valticos, « Un Système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail », Académie de droit international Recueil des cours T. 123, 1968-I, 1969, p.381.

qui s'imposent. Il s'agit de fournir par ce biais, une assistance à l'État membre qui permettra une meilleure exécution de ses obligations.

***

L'analyse des mécanismes de surveillance mis en œuvre en matière monétaire et financière a mis en exergue la préférence des acteurs compétents pour le soutien de l'évaluation stricto-sensu par des méthodes incitatives qui comprennent des moyens de persuasion et d'accompagnement des États vers le changement effectif de leurs politiques. De ce point de vue, l'on peut affirmer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière ne relève pas uniquement du contrôle, mais il intègre également la notion de suivi. La doctrine définit cette dernière notion comme l'ensemble des activités d'orientation de la pratique subséquente des participants à une institution[890]. A ce titre, le suivi relève plus de la persuasion, de l'assistance voire de l'accompagnement aux fins de mise en œuvre des règles de l'Organisation tandis que le contrôle s'apparenterait à une technique visant à contraindre en vue de corriger un comportement déviant. L'analyse qui vient d'être faite a pu mettre en évidence cette approche dans la mesure où la surveillance exercée procède d'une démarche d'encouragement et de stimulation à travers le suivi des recommandations et le recours à des mécanismes d'assistance financière et technique. La conclusion qui peut être tirée de cette approche est l'observation du bénéfice qu'ont les États d'une présomption de bonne foi dans la mise en œuvre des normes internationales de référence. En effet, le but recherché n'est pas de condamner les éventuelles infractions, mais plutôt de conduire les États sur la voie de la mise en œuvre de politiques plus efficientes. Les acteurs de la surveillance présument ainsi de la bonne foi des États en cherchant dans un premier temps à comprendre les difficultés auxquelles ils sont confrontés et ensuite, en les aidant à les surmonter.

Conclusion du chapitre I

Il est utile de rappeler que le cadre normatif de référence qui fait l'objet de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est majoritairement constitué par des normes non contraignantes lorsqu'elles ne sont pas imprécises. L'analyse qui vient d'être faite démontre toutefois que malgré cette souplesse normative, les mécanismes internationaux de surveillance qui s'y appliquent deviennent progressivement obligatoires. Tel est l'exemple typique du PESF (FMI et BM) *originellement facultatif* qui aujourd'hui est devenu *obligatoire* pour les vingt-neuf États membres qui sont considérés par le FMI comme disposant d'un secteur financier d'importance systémique[891]. Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre de ces différentes normes sont de même obligatoires pour les États membres du CSF. Il ressort de ces mécanismes que tous les États engagés doivent accepter un examen périodique par les autorités internationales compétentes.

---

890 Boisson de Chazournes et Mbengué, « Suivi et contrôle ».

891 FMI « Press Release: IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors », en ligne : https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10357.htm [consulté le 16 mars 2015].

Malgré cette avancée tendant à créer une contrainte procédurale, la surveillance internationale reposant sur la renonciation à la protection que procure le statut de sujet souverain demeure bien souvent assujettie à l'expression préalable des consentements. Ce consentement porte non seulement sur l'exercice de la surveillance elle-même, mais également sur les effets qu'elle est censée produire. Concernant son exercice, il a été constaté que la procédure de surveillance ne peut efficacement aboutir si l'État n'y apporte pas son concours. Or, bien souvent, ce concours n'est juridiquement que facultatif alors même que l'ambition de l'efficacité de la surveillance le rend indispensable. L'on peut ici retenir l'exemple de l'obligation d'information qui n'est pas absolue mais limitée. A ce propos, l'article VIII section V des Statuts du FMI dispose par exemple que les États sont libres de ne pas communiquer les informations particulièrement confidentielles. Afin de permettre une efficacité de la procédure de surveillance, les États peuvent être priés de renoncer à ce droit de rétention.
En ce qui concerne les effets de la surveillance, il a été démontré que les conclusions des évaluations ne sont pas assorties de force obligatoire. Afin d'assurer à la surveillance un effet sur les politiques nationales, les autorités compétentes recourent à des mesures d'incitation destinées à convaincre les États du bienfondé de la mise en œuvre de ces recommandations.

En conclusion, l'on peut affirmer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière délaisse la contrainte pour être un processus de collaboration à travers le dialogue avec les autorités nationales et la persuasion. Or, il ressort des récentes crises financières mondiales que les institutions financières internationales avaient largement perdu leur capacité d'influencer les politiques par leurs conseils. A titre d'illustration, les problèmes récurrents de balance mondiale[892] indiquent que le Fonds n'a pas été capable de persuader les grandes économies de suivre ses conseils de politique.

Par conséquent, la *persuasion* ne peut être évaluée qu'à la lumière du rôle des acteurs de la surveillance en tant que conseillers pertinents. En d'autres termes, l'effet persuasif de cette surveillance repose non pas sur la contrainte juridique mais sur la confiance. Celle-ci dépend de la qualité de l'analyse, l'impartialité, et l'efficacité des propositions qui sont faites. C'est pour inspirer cette confiance que les instances compétentes ont aménagé des mécanismes incitatifs fondés sur l'encouragement et l'accompagnement dont la mise en œuvre assure à la surveillance exercée, les caractéristiques d'un suivi.

Cela s'explique simplement par le fait que la mise en œuvre les conclusions de l'évaluation relève du pouvoir souverain des États qui conservent une discrétion en la matière. La question qui se pose est donc de savoir qu'advient-il si d'aventure, ces recommandations ne sont pas mises en œuvre ?

---

892 Sur cet aspect, lire notamment, Torres, « Reforming the International Monetary Fund – Why its Legitimacy is at Stake », p.1. L'auteur constate que les Etats-Unis ont une balance courante déficitaire d'environ 6% de son revenu national de la balance courante [il dépense beaucoup plus qu'il ne épargne]. Cela nécessite un prêt annuel massif, en grande partie en provenance de pays en développement qui ont des excédents courants [c.à.d. qui ont des épargnes de réserves]. Ceci implique que plutôt que d'investir dans leur développement, ces économies achètent des actifs financiers essentiellement évalués en dollars. Ce transfert massif de capitaux des pays pauvres vers les riches soulève la crainte d'une correction qui à son tour qui pourrait aboutir à la récession économique.

CHAPITRE II.

L'APPLICATION DES SANCTIONS COMME MOYEN SECONDAIRE

Ainsi qu'il ressort des différentes modalités que nous avons étudiées dans le titre précédent, la sanction n'est pas une composante de la surveillance *per se*. Toutefois, elle n'en demeure pas moins un moyen de son efficacité. En effet, l'on mesure l'efficacité d'une surveillance par sa faculté à aboutir à la dissuasion ou à la correction de toute défaillance. Là est toute l'utilité de la sanction dans la mesure où elle renforce le rôle des acteurs qui en ont le pouvoir, en leur offrant des moyens de pression à l'égard des États. A cet égard, la sanction est un élément important de l'effectivité du droit international en ce qu'elle a pour objectif de mettre fin à tout manquement auquel elle s'applique.

Tirant son origine du latin « *sanctio* » qui signifie établir une loi, la sanction peut être définie d'un double point de vue[893]. Au sens restreint, la sanction est une mesure répressive destinée à punir l'auteur de la faute. De ce point de vue, la sanction se caractérise par son caractère punitif. Au sens large, la sanction s'entend de toute mesure, même réparatrice justifiée par la violation d'une obligation. Sous cet angle, son seul critère de définition est l'existence d'une violation du droit. En droit international monétaire et financier comme en droit international public, c'est la notion de sanction prise dans son sens large qui sied mieux à la conception la plus usitée. La sanction renvoie à l'ensemble des mesures prises par l'État ou par une organisation internationale pour faire cesser une violation du droit international qu'une organisation a constatée[894] ou dont un État s'estime victime[895]. Toutefois, dans le cadre notre étude, les recommandations issues des évaluations et les mesures d'accompagnement ayant déjà fait l'objet du chapitre précédent, notre analyse portera sur les sanctions dont l'objet est de punir les États.

Il existe toute une gradation de sanctions applicables que l'on peut répartir en deux principales catégories : les sanctions d'ordre moral et les sanctions de nature coercitive. En effet, les acteurs de la surveillance peuvent dans un premier temps utiliser la pression morale pour mener à résipiscence un de ses membres indisciplinés (section I) ; ensuite lorsqu'ils en ont le pouvoir, ils peuvent recourir à des sanctions coercitives destinées à contraindre les États (section II).

---

893 Voir, Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.943.

894 Voir, *ABC du droit international public*, p.34, en ligne : www.aidh.org/enseign/abc/Images/abc.pdf.

895 René Mangin, « Rapport d'information » *n° 3203* déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des Affaires Étrangères sur les sanctions internationales, p.8- 9.

SECTION I.
LE RECOURS PRIVILÉGIÉ À LA SANCTION MORALE : LA PUBLICATION DES RÉSULTATS[896]

L'une des nombreuses caractéristiques de la surveillance internationale en matière monétaire et financière est que l'autorité n'y est pas essentielle. Les instances compétentes n'ont pas une approche contentieuse du non-respect des normes dont elles promeuvent la mise en œuvre en ce sens que l'essentiel est de préserver la collaboration avec les pays [qui souvent se sentent obligés de s'écarter de ces codes de bonne conduite]. Cela est une conséquence logique du fait que l'ordre juridique international est en réalité constitué par une coexistence de plusieurs souverainetés. Dans le même temps, il convient de garder à l'esprit que l'effectivité de ce droit international monétaire et financier passe par l'intervention d'institutions internationales à même de veiller à sa mise en œuvre.

Afin d'inciter les pays membres à observer les standards internationaux et mettre en œuvre leurs recommandations, les acteurs de la surveillance préfèrent concilier ces deux impératifs en passant par une pression morale qui se traduit par la publication des résultats de l'évaluation dont l'objectif est la modification du comportement des autorités nationales en suscitant dans leur chef, une prise de conscience et la peur de ternir leur réputation. Nous consacrerons cette section à l'étude de la portée de cette publication (§ 1.) avant d'en déterminer les effets concrets sur le comportement de ses destinataires (§ 2.).

§ 1. LA PORTÉE DE LA PUBLICATION DES RÉSULTATS

Nous entendons ici par *portée*, l'étendue de l'étude [évaluation] qui fait l'objet de la publication. Sur cet aspect, la pratique des institutions financières internationales nous permet d'observer deux tendances. Si ces différentes instances ont tendance à publier de manière systématique l'ensemble des évaluations générales (A.), certaines d'entre elles procèdent également à une publication nominative des résultats (B.).

A. Une tendance à la publication systématique des résultats

Comme dans tous les autres domaines du droit international, l'évaluation effectuée par les différentes institutions compétentes en matière monétaire et financière donne lieu à la rédaction d'un compte-rendu contenant à la fois une analyse générale et des indications nominatives concernant les progrès réalisés ainsi que ceux à effectuer dans les difficultés rencontrées. Souvent même ce compte-rendu peut concerner plusieurs États à la fois.

---

896 Nous qualifions cette pratique de sanction morale car, si la publication des résultats est un mode régulation à part entière (cas notamment des name and shame de l'OCDE), cette étude nous démontrera qu'elle constitue également un moyen de « propagande destiné à attirer l'attention de l'opinion nationale ou internationale sur les violations du droit international commises dans tel ou tel pays ». *Cf.* Dominique Carreau et Fabrizio Marrella, *Droit international* (Paris, France: Editions Pedone, 2018), p.635.

La question que l'on peut se poser à ce stade concerne la condition du consentement inhérente à la souveraineté des États. En effet, comment est-il concevable de procéder à la publication systématique des évaluations tandis-que la souveraineté implique qu'une telle publication soit nécessairement assujettie au consentement des pays évalués ? En réponse à cette problématique, la pratique institutionnelle nous permet d'observer deux tendances. La première est le contournement de la condition du consentement par la publication d'un résumé des conclusions en lieu et place du rapport d'évaluation dans son ensemble tel qu'adressé à l'État examiné. La publication du résumé est une pratique que l'on retrouve au sein du FMI. En effet, outre les avis officieux et les représentations [consultations] qu'il peut faire connaître à un de ses membres sur toute question relative à ses Statuts pour les pratiques qui s'avèrent contraires à une disposition quelconque[897], le FMI peut décider d'établir ou de publier un rapport sur « *les conditions monétaires et leur évolution* » si elles tendent « *directement à produire un déséquilibre sérieux dans la balance des paiements des membres*[898] ». Seulement, non seulement cette décision doit être prise à la majorité qualifiée des deux tiers des voix attribuées, mais ce rapport ne sera par ailleurs publié que s'il requiert ou implique « *des modifications dans la structure économique de l'organisation des membres*[899] ». Cette dernière réserve constitue une sauvegarde de la souveraineté économique et monétaire des pays membres du FMI. Ainsi, dans le cadre des consultations au titre de l'article IV des Statuts, le rapport de la mission ne peut être publié que si l'État y consent. La parade qui a été trouvée par le FMI pour faire face à un éventuel refus de l'État de donner son consentement est la publication d'un résumé. Lorsque le pays membre n'accorde pas son consentement, le résumé du Président du Conseil d'administration peut en effet être publié et certaines informations pertinentes peuvent être incluses dans les *notes d'informations au public* disponibles sur le site internet du FMI.

L'on pourrait alors se poser la question de savoir s'il s'agit là d'une atteinte à la souveraineté des États. La réponse à cette question dépend en réalité du contenu de ce rapport dans la mesure où il pourrait être considéré comme caractéristique du non-respect de la souveraineté étatique, toute publication dont le contenu n'obtiendrait pas l'accord de l'État concerné : par exemple la publication d'informations confidentielles. Or, il importe de relever que les États ont pris pour habitude de ne pas contester la publication des résumés. De ce point de vue, l'on est fondé à considérer que la pratique institutionnalisée de la publication des résumés constitue une inflexion à la souveraineté qui bénéficie cependant de l'accord tacite des États.

En dehors de la publication des résumés, la seconde tendance observée est la recherche de l'engagement des États membres à consentir à la publication de l'ensemble du rapport d'évaluation. Cette pratique est notamment celle préconisée par le CSF au sein duquel les

---

897 Article XIV section 3.

898 Art. XII section 8 des Statuts.

899 Art. XII section 8-in-fine.

pays membres se sont engagés à donner leur accord à la publication systématique non seulement des rapports d'examens par les pairs effectué sous son égide, mais également à celle du rapport final élaboré au terme du PESF quinquennal effectué par les institutions de Bretton-Woods[900]. Sur ce fondement, le rapport d'examen par les pairs sera publié par le CSF sur son site internet public immédiatement après l'approbation par la Plénière. Le rapport publié est par ailleurs accompagné par un communiqué de presse résumant les principales conclusions et recommandations qui en sont issues. Dans cette même logique, les rapports seront ensuite partagés, et discutés le cas échéant avec les groupes de travail et les institutions internationales membres compétentes (groupements internationaux de normalisation) du CSF, tout en étant également officiellement transmis aux membres de la plénière du FMI [et de la Banque mondiale, le cas échéant] par le Président du SCSI.

Ainsi que nous le démontrent ces deux principales tendances, la publication systématique des résultats de l'évaluation des États membres est aujourd'hui une constante. Cela n'équivaut toutefois pas à la caducité de la condition du consentement ; bien au contraire. D'abord, le rapport ne peut être systématiquement publié que dans la mesure où l'État a donné son accord préalable à ladite publication. De plus, malgré ce consentement à la publication systématique des rapports d'évaluation, les textes reconnaissent explicitement la possibilité aux États évalués, de s'opposer à la publication dans le rapport, d'informations confidentielles en demandant leur suppression[901]. Cependant, ces suppressions ne seront pas applicables aux informations accessibles au public ou aux informations politiquement sensibles qui ne sont pas très sensibles sur le marché. Dans le cas du CSF par exemple, la décision de supprimer ces informations sera faite par la Plénière, à la recommandation du Président SCSI. Une fois que la Plénière aura approuvé le rapport d'examen par les pairs révisé, aucune autre suppression ne pourra plus être autorisée.

En conclusion, il sied de constater que le caractère systématique desdites publications dénote plutôt une neutralité dans l'approche des institutions compétentes. Ici, les acteurs de la surveillance ne s'inscrivent pas dans une procédure d'inquisition mais plutôt dans une logique de diffusion de l'information au public. En ce sens, cette publicité n'est pas seulement un moyen de condamnation mais il peut également servir de moyen d'encouragement ou de récompense des États qui auront appliqué les politiques recommandées. Tel est notamment l'objectif poursuivi par l'IMN [CSF][902] qui recueille simplement les informations issues des différentes évaluations sur les progrès accomplis par les autorités nationales dans la mise en œuvre des recommandations de réformes règlementaires du G20/CSF. Ainsi, tout en conservant son rôle de moyen de pression morale, la publication prendra la forme d'une sanction ou d'un encouragement selon que les pratiques des États seront positives ou négatives.

---

900 CSF, « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms », p.5.

901 Voir en ce sens notamment, CSF, « Handbook for FSB Peer Reviews », p.14.

902 Voir, Chapitre I du Titre I de la première partie.

B. La mise en place d'une publication sélective des résultats

En sus des résultats généraux qui ont tendance à être publiés de manière systématique selon une approche de neutralité, l'on assiste également à la mise en place d'une publication nominative des résultats concernant les États qui persévèrent dans leur inconformité. Ici, l'approche est toute autre dans la mesure où l'objectif poursuivi est uniquement d'appliquer à l'État, une sanction morale. En d'autres termes, l'approche d'une telle publication est punitive, laquelle punition s'analyse en une véritable pression morale. Cette pratique s'observe aussi bien au niveau multilatéral qu'au niveau régional.

Au niveau multilatéral, les trois instances qui peuvent être citées à cet effet sont l'OCDE, le GAFI et le CSF. Afin de lutter contre l'évasion fiscale, l'OCDE ne se contente pas d'adresser des recommandations à ses membres[903] ; elle dresse également chaque année une liste des différents paradis fiscaux qui constitue une réelle sanction morale pour les pays cités en ce qui concerne leur réputation. Depuis la réunion du G20 de Londres en août 2009 à l'occasion de laquelle ses membres s'étaient engagés à agir contre les juridictions non coopératives, l'OCDE classe en effet les paradis fiscaux selon trois listes à savoir la *liste noire* pour les États fiscalement non coopératifs ; la *liste grise* qui regroupe les États qui ont promis de se conformer aux règles sans les appliquer et ceux qui s'y conforment substantiellement ; et enfin la liste blanche qui se rapporte aux États ou territoires qui ont fait un effort réel et dont les règles sont conformes aux standards internationaux de l'OCDE. Précisons que cette classification s'opère suivant trois critères. Le premier critère est le large respect des règles de l'échange d'information à la demande. Le second est l'engagement à appliquer les standards de l'échange automatique d'information ; et le troisième critère consiste à faire partie d'une convention multilatérale d'assistance mutuelle ou d'un réseau d'échange suffisamment large pour permettre les échanges à la demande ou automatique. Il ressort d'un communiqué de l'OCDE publié en décembre 2017 pour faire suite à la mission qui lui avait été confiée lors du sommet du G20 en Chine d'élaborer une liste noire des paradis fiscaux[904], que Trinidad-et-Tobago qui figurait déjà dans la catégorie des pays non coopératifs l'année précédente, n'a pas été en mesure de démontrer des progrès permettant un changement de catégorie. A ce titre, il est actuellement le seul État à figurer dans la liste noire des paradis fiscaux. Par ailleurs, un seul pays ne remplit que « *partiellement* » ses obligations : il s'agit des Iles Marshall. En revanche, le Panama qui a été au centre d'un scandale mondial en 2016 suite à la révélation des *Panama Papers*, figure dans la catégorie des pays qui respectent « *largement* » les critères, aux côtés d'Andorre, des Émirats Arabes Unis, du Liban, du Guatemala, de Vanuatu ou encore de Samoa.

De son côté, le GAFI émet en plus de son rapport général, deux types de déclarations publiques que sont les déclarations publiques portant sur les États et territoires à haut risque à l'égard desquels il peut recommander à ses membres d'appliquer des mesures restrictives ;

---

903 Convention relative à l'OCDE, art. 5-b.

904 G20, « G20 Leaders' Communique Hangzhou Summit », 4 septembre 2016, pt.19, disponible sur www.consilium.europa.eu, [consulté le 8 juin 2018].

et les déclarations publiques portant sur les États et territoires présentant des défaillances stratégiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ainsi par exemple, la République populaire démocratique de Corée [RPCDC ou Corée du Nord] a été insérée par le GAFI, dans la liste des États et territoires présentant des défaillances stratégiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme au motif qu'elle n'a pas remédié aux déficiences significatives de son régime de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et des graves menaces qu'elles font peser sur l'intégrité du système financier international. Le GAFI en a profité pour exhorter la Corée du Nord à remédier immédiatement et de manière significative à ses défaillances en matière de LBC/FT en raison des menaces que représentent ses activités illicites liées à la prolifération des armes de destruction massive et à son financement.
Le GAFI a de ce fait réaffirmé l'appel du 25 février 2011 à ses membres et exhorté toutes les juridictions à conseiller à leurs institutions financières d'accorder une attention particulière aux relations commerciales et aux transactions avec la RPDC, y compris les sociétés et institutions financières de RPDC[905]. Précisons qu'une telle mise à l'index de tout État entraine la mise en place d'une surveillance renforcée à son égard.

Suivant l'exemple de l'OCDE et du GAFI, le CSF a également mis en place une pratique obéissant à la même approche. Dans le cadre de son initiative portant sur le respect des normes en matière de coopération internationale et d'échange d'informations dans le domaine de la règlementation et de la surveillance des marchés, le CSF s'est en effet inspiré de la revue par les pairs menée par le GAFI et du suivi de la coopération fiscale conduit par l'OCDE. Ainsi, après la soumission à un contrôle approfondi caractérisé par un dialogue et des aides techniques pour la mise en œuvre des normes de référence, les pays qui ne coopèrent pas s'exposent au risque de figurer sur une liste noire[906]. Il ressort de la dernière note publiée que le Venezuela est considéré depuis 2011 comme un État non coopératif car en l'absence de tout dialogue avec les autorités vénézuéliennes, le CSF ne dispose d'aucune information permettant d'évaluer sa conformité aux normes applicables[907].

A l'instar des institutions multilatérales, cette publication sélective s'observe également au niveau régional. A cet effet, il est important d'indiquer que l'une des principales innovations du « Six-pack[908]» mis en place au sein de la zone euro, a été l'aménagement de nouvelles sanctions dans le cadre d'une nouvelle procédure dite de « majorité qualifiée inversée ». Celles-ci peuvent aussi prendre la forme d'une pression morale. Ainsi, « *lorsqu'il est constaté,*

---

905 GAFI, « Public Statement », 23 février 2018, www.fatf-gafi.org, [consulté le 08 juin 2018].

906 CSF, « Promoting global adherence to regulatory and supervisory standards on international cooperation and information exchange ».

907 CSF, « Advisory notice to financial institutions concerning Venezuela », 19 juin 2014, www.fsb.org, [consulté le 08 juin 2018].

908 On appelle « six-pack » un ensemble de cinq règlements et d'une directive proposés par la Commission européenne et approuvés par les vingt-sept États membres et le Parlement européen en octobre 2011.

dans le cadre de la procédure visée au paragraphe 3, que les politiques économiques d'un État membre ne sont pas conformes aux grandes orientations visées ou qu'elles risquent de compromettre le bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, la Commission peut adresser un avertissement à l'État membre concerné. Le Conseil, sur recommandation de la Commission, peut adresser les recommandations nécessaires à l'État membre concerné. Le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider de rendre publiques ses recommandations[909] ». C'est dans cette perspective qu'ont par exemple été rendues publiques les différentes recommandations en matière budgétaire adressées à la France par le Conseil en 2015[910].

A la lumière de ces développements, l'on peut indiquer que la publication des résultats est de toute évidence utilisée comme un moyen de pression à l'égard des États. Si la publication systématique des résultats généraux ne s'analyse pas ipso facto comme une sanction, la publication nominative s'effectue quant à elle selon une approche punitive. Bien que n'étant pas prévue par les actes constitutifs des différentes instances compétentes [exception faite des instances régionales], cette sanction intervient sur la base de critères prédéfinis. A ce titre, l'on peut relever que l'inscription aux différentes listes noires s'effectue dès lors qu'un État persiste dans son refus de collaborer avec les instances de surveillance des autres États. Sur ce point, un parallèle peut être fait avec le système de surveillance mis en place par l'OIT au sein de laquelle a également été prévu l'établissement d'une liste noire sur la base de sept principaux critères. Par ailleurs, l'inscription à cette liste ne sera effectuée que l'année suivante en cas de défaillance persistante.

§ 2. LES EFFETS DE LA PUBLICATION DES RÉSULTATS

L'objectif de la publication des évaluations est en réalité d'exercer une double pression sur les États. En effet, étant les auteurs de ces publications, les acteurs de la surveillance entendent exercer une pression par le fait de la simple publicité. Dans le même temps, ils prennent également à témoin l'opinion publique en espérant que ces tiers exerceront à leur tour une pression supplémentaire sur cette base.

Deux enjeux méritent donc d'être étudiés. Le premier enjeu concerne l'effet de la publication à l'égard des États (A.) et le second se rapporte la question de savoir si cette même publication comporte un effet particulier sur le comportement de l'opinion publique (B.).

A. De l'effet de la publication à l'égard des États

L'analyse de l'effet de la publication des résultats à l'égard des État nécessite avant tout rappeler que les acteurs de la surveillance ont été conçus comme des forums multilatéraux sur les problématiques monétaires et financières internationales. A ce titre, ils fournissent un mécanisme de promotion de la mise en œuvre des normes grâce à une surveillance dont

909 TFUE, art. 121.

910 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/csr2015_france_en_0.pdf

l'exercice à l'égard des États tend à être obligatoire. C'est sur cette base qu'ils ont notamment opté pour un recours privilégié à la publication des résultats des évaluations effectuées dans l'objectif d'exercer une pression sur les États concernés afin de les conduire à modifier leurs politiques. La question qui se pose à cet effet est de savoir si cette publication constitue effectivement une pression morale susceptible de comporter un effet normatif ou incitatif sur le comportement des États ? En d'autres termes, cette publication des résultats est-elle à même de conduire le États à la mise en œuvre des politiques escomptées ?

Pour répondre à cette problématique, il convient de se référer au comportement des différentes parties prenantes que sont les acteurs de la surveillance et les États concernés. En ce qui concerne les acteurs de la surveillance, il est une évidence que cette publication est utilisée comme une sanction. En effet, comme nous l'avons démontré dans les développements précédents, ces publications comportent des mentions nominatives dont le but est entre autres de mettre à l'index les États qui ne se conforment pas aux pratiques de référence. Pire, il est également procédé à des publications nominatives le plus souvent sous la forme de listes spéciales. La mise en place de ces publications fondées sur des critères basés sur la récidive suffit à démontrer que le but assigné à ce procédé est de constituer pour les États visés, une sanction morale. Cela ne suffit cependant pas à démontrer l'effet normatif de cette sanction. Pour cela, il faudrait se placer du point de vue des États. Lorsque l'on se place sous cet angle, il peut être observé qu'une telle mise à l'index peut emporter des conséquences et peut même entraîner des vives réactions de la part des États concernés. Si une telle réaction peut être justifiée par le mécontentement des autorités nationales, elle ne peut avoir aucune justification juridique dans la mesure où ladite publication est faite dans le respect de la souveraineté des États à travers notamment la satisfaction à l'exigence du consentement préalable.

De ce point de vue, l'importance d'une telle pression morale n'est pas négligeable car elle place l'État dans une position délicate dans la mesure où les seuls moyens juridiques d'y mettre fin sont la collaboration à travers la mise en œuvre des recommandations formulées, ou alors le retrait de l'État membre de l'organisation concernée à travers la dénonciation de son acte constitutif. C'est dire que les États ressentent ces mentions nominatives comme des véritables sanctions lorsqu'il est fait état des défaillances qui leurs sont reprochées. Ainsi, les États font généralement de leur mieux pour éviter ou mettre fin à une telle mise à l'index en fournissant les explications requises ou en entamant les réformes recommandées par les experts.

Plusieurs exemples peuvent être fournis à cet effet. En premier lieu, il convient de rappeler que certains États ont été cités par l'OCDE en 2016 comme présentant des lacunes dans le domaine de la coopération et la transparence fiscale. En dehors de la Corée du Nord qui est le seul État à figurer dans la liste noire des paradis fiscaux, les Iles Marshall sont considérées comme ne remplissant que « *partiellement* » ses obligations tandis-que le Panama qui a été au centre d'un scandale mondial en 2016 suite à la révélation des *Panama Papers,* figure dans la catégorie des pays qui respectent « *largement* » les critères, aux côtés d'Andorre, des Émirats Arabes Unis, du Liban, du Guatemala, de Vanuatu ou encore de Samoa. Conscients

de ce qu'une telle mise à l'index constitue un avertissement, les pays menacés ont multiplié les contacts avec l'OCDE afin de démontrer le respect d'au moins deux critères sur les trois établis par le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales pour éviter de figurer sur la liste noire et d'être pointés du doigt par la communauté internationale.

L'on peut également citer le cas de la Grèce qui avait été insérée entre février 2010 et mars 2011 dans la liste élaborée par le GAFI sur les États présentant des défaillances défaillantes stratégiques en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le mouvement du terrorisme. Consciente de l'effet destructeur qu'une telle mention pouvait avoir sur son image, la Grèce s'était engagée à corriger ces défaillances en mettant en œuvre un plan d'action en coopération avec le GAFI. Il en est de même de l'Iran puisqu'en juin 2016, le GAFI s'est félicité de l'engagement politique de haut niveau de l'Iran de remédier à ses défaillances stratégiques en matière de LBC/FT et de sa décision de solliciter une assistance technique pour la mise en œuvre du Plan d'action. Étant donné que l'Iran a fourni cet engagement politique et les mesures pertinentes qu'il a prises, le GAFI a même décidé en novembre 2017 de maintenir la suspension des contre-mesures qu'il avait préconisées. Il faut dire que depuis novembre 2017, l'Iran a mis en place un régime de déclaration de trésorerie et introduit des projets d'amendements à ses lois LAB et CFT bien que certaines mesures restent encore à mettre en œuvre. Il s'agit principalement de l'incrimination adéquate du financement du terrorisme, notamment en supprimant l'exemption pour les groupes désignés ; l'identification et le gel des avoirs des terroristes conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations-Unies ; la mise en place d'un régime de diligence raisonnable adéquat et exécutoire ; la dotation de véritables pouvoirs aux institutions nationales de régulation en leur assurant d'une pleine indépendance ; la démonstration de la sanction effective des fournisseurs de services de transfert de fonds et valeur sans licence ; la ratification et la mise en œuvre des conventions de Palerme et de FT ; et la mise en place d'une législation et des procédures adéquates pour prévoir la confiscation des biens de valeur correspondante.

L'observation du comportement des États à travers ces différents exemples nous permet aisément de répondre par l'affirmative à la question posée de savoir si la publication des résultats constitue une véritable sanction morale assortie d'un effet normatif. Cet effet normatif est essentiellement procuré à ladite publication par la crainte que les États concernés ont des conséquences éventuelles de cette mise en l'index sur leur image de marque. Elle comporte d'une part, un effet dissuasif car la crainte des États de voir leur réputation se ternir les incite à mettre en œuvre des politiques conformes ; et d'autre part, un effet correctif car par ce biais, les États conviennent de modifier les politiques jugées inconformes ou inefficaces en mettant en œuvre les mesures recommandées.

B. De l'effet de la publication à l'égard de l'opinion publique

L'opinion publique s'entend ici du jugement du public initié qui peut avoir intérêt à prendre connaissance des résultats des évaluations des États. Si l'on se réfère au vocabulaire

du FMI, il s'agit des organisations de société civile[911] en général et des marchés en particulier. La référence à cette dernière notion s'explique par le fait que la publication des résultats des évaluations est un moyen visant à attirer l'attention de l'opinion publique nationale et internationale. Il s'agit par ce biais de prendre à témoin des acteurs de marché. En effet, en plus de permettre le conseil aux États pour fonder leurs décisions politiques, la surveillance des institutions compétentes a également pour objectif de véhiculer les informations sur la situation des États aux marchés de manière à inciter par la même occasion les États membres à adopter les mesures que les marchés jugent les plus attractives. Il peut s'agir par exemple de celles visant à attirer les investisseurs étrangers en adoptant des mesures plus libérales comme la baisse des impôts ou encore la suppression des restrictions de change. De la sorte, les acteurs de marchés pourront améliorer leurs décisions d'investissement grâce aux informations fournies par les autorités compétentes concernant les politiques de plusieurs gouvernements. Suivant cette logique, les gouvernements seraient incités à adopter des normes visant à favoriser un meilleur fonctionnement des marchés financiers[912]. Portant sur la situation économique des États membres, une telle publication a donc pour ambition de canaliser les pressions des marchés.

Se pose alors la question de savoir si le processus de surveillance telle qu'exercée, est réellement de nature à induire la pression des acteurs de marchés sur les États ? La réponse à cette question implique en premier lieu de déterminer si la publication des évaluations des institutions à compétence monétaire et financière fournit des informations que les acteurs n'auraient pas et auxquelles ils feraient confiance. Ce n'est qu'à cette dernière condition que les acteurs de marchés peuvent modifier leurs comportements à l'égard des États sur la base des résultats publiés. Là est tout l'objectif de la mise en place de certaines études à portée multilatérale comme le GSFR qui concerne le secteur spécifique des marchés financiers, et certains mécanismes d'évaluation à portée bilatérale comme le RONC ou le PESF. Rappelons que ces deux derniers exercices permettent aux institutions de Bretton-Woods d'évaluer la conformité des États membres à un échantillon de douze normes sélectionnées pour renforcer leurs systèmes financiers. En d'autres termes, la soumission au PESF[RONC] représente une certification pour aider les pays à accéder aux marchés de capitaux en servant d'instrument de suivi de la mise en œuvre des normes applicables. Parmi ces différentes normes, l'on peut à titre illustratif citer l'exemple de la Norme spéciale de diffusion des données [NSDD] élaborée par le FMI pour guider les membres qui cherchent ou pourraient chercher l'accès aux marchés financiers internationaux, dans la communication de leurs données économiques au Public. Bien que l'adhésion à cette norme soit volontaire, il comporte un engagement pour le membre adhérent à la respecter et à fournir des descriptions des données financières, calendriers de diffusion anticipée et autres informations sur les pratiques de diffusion. Il est important de noter que la NSDD n'a pas été conçue

---

911 Voir, en ce sens, FMI, « Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile », 2003.

912 Sur cet aspect, lire, Daniel W. Drezner, « Globalization and Policy Convergence », *International Studies Review* 3, nº 1 (17 décembre 2002): 53- 78.

comme une règle légale pour assurer la coopération entre gouvernements, mais comme un moyen d'aider les différents pays à accéder aux marchés de capitaux. Dans le même esprit, l'on peut également citer le système [standard] général de diffusion des données [SGDD] créé en 1997 pour guider les pays dans la fourniture des données économiques, financières et sociodémographiques fiables. Il ne vise pas explicitement à améliorer l'accès au marché mais il a plutôt été conçu comme une étape préalable pour aider les pays à développer une capacité statistique plus large. C'est dire que les différentes évaluations de la mise en œuvre de ces normes sont d'une importance évidente pour les acteurs de marchés qui voudraient investir dans tel ou tel marché.

Paradoxalement, bien que ces différentes évaluations résument les progrès accomplis dans la mise en œuvre des normes et indiquent les faiblesses et les recommandations dans le domaine des marchés financiers, une enquête menée par Domenico Lombardi et Ngaire Woods indique que les acteurs de marché auxquels elles sont destinées, n'en tiennent que très peu compte dans l'exercice de leurs activités[913]. Deux observations peuvent expliquer cette considération. La première tient à la pertinence des évaluations publiées tandis-que la seconde se rapporte à un déficit d'information de la part des acteurs. S'agissant de la première observation, il est utile de se rapporter à une étude publiée en 2006 par le Bureau indépendant d'évaluation du FMI qui avait constaté que l'étude des politiques de changes dans le rapport du Fonds sur les *perspectives économiques internationales* était très limitée. Par exemple, la problématique du taux de change chinois n'avait pas été traitée jusqu'à la publication du rapport sur les *perspectives économiques internationales* c'est-à-dire bien après que le sujet ait été considéré comme prioritaire par les décideurs et les investisseurs eux-mêmes. A cela, il faut ajouter que de manière générale, le personnel des institutions compétentes considère la majorité de ses rapports comme destinée aux décideurs politiques et économiques du secteur public et aux chercheurs ; très peu faisant cas du secteur privé dans leurs discussions.
En ce qui concerne la seconde observation, il peut être indiqué qu'en 2000, tout en indiquant que les standards concernant la comptabilité et les données sont les plus connus et considérés comme les plus importants pour les acteurs de marché, le FSF [ex CSF] avait constaté que la familiarité des acteurs de marché avec les normes internationales était considérablement variable[914]. Ce constat fût d'ailleurs confirmé par un sondage indiquant même que 84% des gestionnaires de fonds communs de placement n'étaient que vaguement conscients de l'existence de la norme NSDD sur la diffusion des données en 2003[915].

La conjugaison de ces différentes considérations rend de toute évidence difficile l'appréciation de la pertinence de ces évaluations aux yeux des opérateurs de marchés dans

---

913 Domenico Lombardi and Ngaire Woods, « The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance », *Brookings* (blog), 2008, p.10.

914 FSF, « Communiqué de presse n°26/2000E », 7 septembre 2000, p.3, disponible sur www.fsb.org, [consulté le 15 juin 2018].

915 Layna Mosley, « Attempting global standards: national governments, international finance, and the IMF's data regime », *Review of International Political Economy* 10, n° 2 (1 janvier 2003): p.331-362.

la mesure où, si le statut d'adhérent à ces standards envoie un signal positif aux marchés de capitaux[916], ces mêmes marchés sont relativement indifférents au contenu même de ces normes. Ce qui les intéresse surtout c'est le signal d'adhésion. Aussi surprenant que cela puisse paraître, les acteurs de marché utilisent plus les rapports de consultation au titre de l'article IV. Un examen interne du FMI faisait même état de ce que l'utilisation du RONC était faible[917]. De ce point de vue, les différentes publications dédiées aux marchés financiers sont bien en deçà de leur objectif d'information des participants aux marchés.
En résumé, la surveillance ne semble pas véhiculer des informations hautement valorisées par les marchés. Cela peut dénoter une inefficacité lorsqu'on sait que ces publications ont également pour objectif de prendre à témoin les marchés pour susciter de leur part l'exercice d'une pression supplémentaire sur les États.

La question se pose alors de savoir pourquoi les États s'engagent à se soumettre à des évaluations dont l'exercice est pourtant volontaire pour certaines d'entre elles ? Est-ce pour donner un signal positif aux marchés ou est-ce plutôt un gage de collaboration avec le FMI [BM] ? Les précédents développements rendent plus plausible la seconde hypothèse. En effet, un État membre qui entreprend régulièrement des PESF ou des RONC est perçu par les autorités compétentes comme étant plus coopératif avec elles que les pays qui n'y participent pas. Ces évaluations sont considérées comme un moyen important de garantir que les pays s'engagent avec les institutions dans la mesure où les standards financiers internationaux font également partie du dialogue politique avec les autorités nationales établi dans le cadre des différentes missions de surveillance bilatérale. Rappelons qu'aussi bien dans le cadre des consultations au titre de l'article IV que dans celui de l'examen par les pairs du CSF, les rapports d'évaluation rapportent des détails sur la mesure dans laquelle les membres se sont soumis au PESF et au RONC. Il en ressort que même si l'adhésion aux normes internationales est en corrélation avec un meilleur accès aux marchés de capitaux, ce résultat pourrait également être attribué à l'ambition que les pays adhèrent à ces normes non-contraignantes pour signaler leur volonté de coopérer avec les institutions compétentes elles-mêmes. La preuve apportée à cela est le taux de conformité et de publication significatif des pays participants[918]. Cela tend à démontrer que les pays membres entreprennent eux-mêmes les réformes inspirées par les normes et se soumettent à un examen externe en guise de certification de leur conformité à certaines normes.

---

916 Comme l'indiquent, Barry Eichengreen et Ricardo Hausmann, « Exchange Rates and Financial Fragility », Working Paper (National Bureau of Economic Research, novembre 1999), https://doi.org/10.3386/w7418, l'adhésion à la NSDD est un signe révélateur de l'objectif affiché de la solvabilité des pays, et donne confiance aux investisseurs. En d'autres termes, c'est un signal politique fort du pays envoyé aux marchés attestant qu'ils ont le soutien du FMI.

917 FMI, 2005b, p.24, référence tirée de l'article de Domenico Lombardi & Ngaire Woods, « The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance », *Brookings* (blog), 2008, p.15.

918 Précisons que le PESF est une évaluation approfondie qui ne peut être effectuée chaque année. Ainsi, les États membres ont l'obligation de s'y soumettre tous les cinq ans. De ce point de vue, l'on peut considérer que le taux de publication est significatif lorsqu'il ressort des données du FMI que plus de sept pays auxquels s'ajoute l'ensemble de la zone ont fait l'objet d'une publication pour la seule année 2018. En ce sens, https://www.imf.org/external/NP/fsap/fsap.aspx

Partant de cette constatation, les évaluations effectuées jouent surtout un rôle d'information à l'égard des acteurs de la surveillance eux-mêmes pour leur permettre d'identifier les activités qui devraient être prioritaires. Par exemple, un RONC permet de déterminer si une assistance technique devrait être préconisée ou pas. En tout état de cause, la soumission volontaire au RONC doit plus être vue comme un désir politique de coopérer avec le FMI que comme une pression des marchés. De ce point de vue, la surveillance apparaît également comme une forme de coopération multilatérale autour d'engagements et de normes partagés.

***

De manière générale, cette section nous a permis de démontrer que la sanction morale à travers la publication des résultats des évaluations apparaît comme une formule de choix pour les acteurs de la surveillance. Sous cet angle, les instances compétentes se rapprochent des autres organismes internationaux comme l'ONU ou les ONG comme Amnesty International qui accordent également une place importante à la pression par la publicité pour promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En ce qui concerne la matière monétaire et financière, ces développements permettent de justifier cette tendance par la nature juridique des normes faisant l'objet du contrôle. En effet, les obligations statutaires qui sont du reste minoritaires, se caractérisent par leur imprécision. L'essentiel des normes dont la mise en œuvre est contrôlée sont externes aux instances compétentes et consistent dans des normes non contraignantes. Il en est de même des recommandations issues des différentes évaluations dont l'exécution ne peut être imposée aux États. Cela justifie très clairement le choix de la préservation de la collaboration à travers le recours privilégié à la sanction morale par le biais d'une publication à laquelle les États membres ont consenti par avance.

SECTION II.
L'AMÉNAGEMENT D'UN SYSTÈME DE SANCTIONS COERCITIVES

Du latin « coercitio », la coercition est le pouvoir de contraindre à se soumettre à la norme applicable. Faisant usage de l'autorité à travers la contrainte, les mesures coercitives se trouvent à un échelon supérieur dans la hiérarchie des sanctions. En matière monétaire et financière, deux types de sanctions ont cet effet coercitif. Il s'agit des sanctions de nature économique (§ 1.) et des sanctions de nature disciplinaire (§ 2.).

§ 1. LES SANCTIONS DE NATURE ÉCONOMIQUE

Il ressort des textes et de la pratique institutionnelle que les acteurs de la surveillance peuvent recourir à des mesures coercitives de nature économique. Le qualificatif économique que nous attribuons à ces mesures traduit le domaine auquel elles s'appliquent. Ayant trait à l'économie des États de manière générale, ces sanctions peuvent consister dans l'adoption de contre-mesures à l'encontre d'États indélicats (A.) ou alors dans la suspension du droit reconnu à l'utilisation des ressources financières de l'institution en cause (B.).

A. Les contre-mesures

Les contre-mesures sont définies de manière générique comme des mesures prises par un État en vue de faire cesser l'action illicite commise par un autre État ou par un de ses ressortissants[919]. Précisons toutefois que ce terme qui est apparu dans une sentence arbitrale du 9 décembre 1978[920], regroupe en réalité deux types de mesures. Il existe les mesures de rétorsion qui sont des contre-mesures n'impliquant pas la violation d'un droit et une seconde catégorie constituée par des actes de contrainte, en eux-mêmes dérogatoires aux règles ordinaires du droit international, mais légitimés par le fait qu'employés par un État en vue de faire cesser l'action illicite commise par un autre État ou par un de ses ressortissants, ils tendent à imposer le respect du droit et la réparation du dommage causé[921].

S'opposant aux mesures de rétorsion, ce sont ces dernières contre-mesures qui sont explicitement consacrées par certains textes en matière monétaire et financière (1.) sous réserve de leur satisfaction à certaines conditions de validité (2.).

---

919 Denis Alland, *Manuel de droit international public*, Droit fondamental (Paris: P.U.F, 2018), p.266.

920 Affaire relative à l'accord sur les services aériens, USA c. France, sentence arbitrale, 9 décembre 1978, RSA, vol. XVIII, p. 483.

921 Cette seconde catégorie de contre-mesure a souvent été qualifiée de représaille non armée. En ce sens, CPJI, 15 octobre 1921, aff. Trafic ferroviaire, Série C, n°54, p.194. Cette dénomination est également retenue par Jean Salmon et Gilbert Guillaume, *Dictionnaire de droit international public*, Universités francophones (Bruxelles: Bruylant, 2001), p.978. Cela étant, il convient de retenir qu'aujourd'hui, le terme consacré pour cette mesure est celui de « contre-mesure » pour la distinguer des représailles « armées ». En ce sens, CIJ, arrêt du 25 septembre 1997, aff. Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Rec. 1997, p.7. Voir également, Dominique Carreau et Fabrizio Marrella, *Droit international* (Paris, France: Editions Pedone, 2018), p.634.

1. La consécration de l'usage des contre-mesures

Bien qu'illicites par nature, les représailles peuvent être autorisées par certains acteurs de la surveillance pour répondre aux troubles provoqués par une action unilatérale d'un État ou un de ses ressortissants. Il est saisissant d'observer qu'aucun acte constitutif ne prévoit formellement le recours aux représailles des États membres ; cette habilitation textuelle a cependant pour source le droit dérivé. L'on peut notamment ici faire référence aux codes de libération de l'OCDE et à une décision du FMI.

Il faut en effet préciser que la faculté d'adopter des contre-mesures a été introduite par une décision du Conseil d'administration du 14 août 1952[922] par laquelle le FMI avait validé des mesures monétaires restrictives adoptées par certains États [notamment les États-Unis] à l'encontre de la Chine lors du conflit coréen. Bien que le FMI reconnaît ne pas être compétent « *pour connaître des mesures monétaires restrictives motivées par des raisons politiques ou militaires* », cette dernière décision habilite tout État membre à imposer des restrictions sur les paiements et transferts courants pourtant prohibées par l'article VIII section 2(a) des Statuts du FMI pour « *préserver sa sécurité nationale et internationale* ».

De même, l'article 3 du code de libération des opérations invisibles et courantes de l'OCDE habilite tout État membre à déroger aux différentes prescriptions énoncées pour des motifs considérés comme légitimes. Il ressort de cette disposition que les trois différents motifs permettant aux États membres de déroger aux obligations de libération des transactions sont le maintien de l'ordre public c'est-à-dire la protection de la santé, la moralité et la sécurité publiques ; la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ; et l'exécution de ses obligations concernant la paix et la sécurité internationales.

Précisons également qu'au sein de l'OCDE, tout membre peut ne pas remplir intégralement les obligations qui lui incombent en vertu des deux codes de libéralisation. L'État en cause pourra en effet formuler des réserves particulières visant telle ou telle rubrique[923] ou au contraire invoquer les clauses dérogatoires générales[924]. Dans ces deux cas, il devra toutefois notifier à l'Organisation ses décisions et celle-ci examinera et se réservera la possibilité de les désapprouver[925]. Si l'État en cause se dispense de cette obligation procédurale ou refuse de tenir compte de l'avis de l'OCDE, l'article 8 des deux codes de libération habilite ses partenaires [ses pairs] à refuser de lui accorder le bénéfice des mesures de libéralisation qu'ils auront eux-mêmes prises. A ce jour, aucune mesure étatique ne permet de considérer que des mesures de représailles ont déjà été mise en œuvre au sein de l'OCDE.

En dehors des mesures prises à leur initiative pour la défense de leurs intérêts légitimes, les États peuvent également être conviés par les instances compétentes à prendre des contre-mesures. Cette pratique s'observe notamment au sein du GAFI. En effet, dans la

---

922 FMI, « Selected decisions and selected documents of the International Monetary Fund: Thirty-eighth issue », 31 mars 2017, p.573.

923 Art. 2-b des deux codes.

924 Art. 7 *ibid.*

925 Art. 12 et 13 *ibid.*

perspective de renforcer l'intégrité des systèmes financiers nationaux, les différentes recommandations LBC/FT préconisent de la part des États membres, la mise en place en droit interne d'un régime de sanctions financières ciblées conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies relatives à la prévention et la répression du terrorisme et du financement du terrorisme. Ces résolutions obligent les pays à geler sans délai les fonds et autres biens de, et à s'assurer qu'aucun fonds ou autre bien ne soit mis, directement ou indirectement, à la disposition ou au profit de toute personne ou entité (i) désignée par le ou sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations-Unies au titre du Chapitre VII de la Charte des Nations-Unies, y compris en vertu de la résolution 1267(1999) et de ses résolutions subséquentes ou (ii) désignée par ce pays conformément à la résolution 1373(2001)[926]. La lecture des recommandations du GAFI appelle à observer que cette habilitation consiste en réalité dans l'application des résolutions d'une institution internationale tierce qu'est l'ONU. Or, n'étant pas membre de l'ONU, ces résolutions ne peuvent lui être imposées[927]. Cette pratique n'est pas sans rappeler qu'à l'instar du GAFI, la plupart des organisations internationales se sont engagées à respecter les principes de la Charte des Nations-Unies[928]. C'est sur cette base qu'en plus d'un contrôle renforcé, le GAFI a appelé ses membres et exhorté toutes les autres juridictions à appliquer des contre-mesures efficaces et des sanctions financières ciblées conformément aux résolutions applicables du Conseil de sécurité des Nations Unies pour protéger leurs secteurs financiers contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et le financement de la prolifération des armes de destruction massive (BC/FT/PF) émanant de la RPDC[929]. Selon ces mêmes conclusions, les juridictions devraient prendre les mesures nécessaires pour fermer les succursales, les filiales et les bureaux de représentation existants des banques de la RPDC sur leur territoire et mettre fin aux relations de correspondants avec les banques de la RPDC, lorsque les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité l'exigent. C'est dans ce même esprit que les juridictions faisant l'objet d'un appel du GAFI avaient également appelé d'autres juridictions à appliquer des mesures renforcées de diligence raisonnable proportionnées aux risques découlant de l'Iran. Rappelons que ces sanctions à l'égard de l'Iran ont été suspendues depuis 2016 mais le GAFI a néanmoins prévenu que de nouvelles sanctions seraient adoptées en février 2019 si des efforts n'étaient pris pour mettre en œuvre les recommandations forumulées[930].

A la lumière de cette présentation, l'on peut retenir que les contre-mesures sont des sanctions mises en œuvre par les États. Toutefois, les différentes hypothèses textuellement prévues indiquent que dans certains cas, leur adoption relève de l'initiative exclusive des États [cas de l'OCDE et du FMI] tandis-que dans les autres cas, cette mesure certes étatique émane avant tout d'une recommandation de l'organisation compétente : cas du GAFI.

---

926 GAFI, « Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », p.13, recommandations 6 et 7.

927 Charte des Nations-Unies, art.25

928 Voir en ce sens, TFUE, art. 3§2 et 21.

929 GAFI, Public statement, 19 octobre 2018, disponible sur www.fatf-gafi.org, [consulté le 04 novembre 2018]

930 Ibidem.

2. La validité des contre-mesures

Mises en œuvre par les États, les contre-mesures n'en demeurent pas moins des sanctions optionnelles qui ne sont pas soumises à leur arbitraire. Les États ne sont en effet pas obligés de prendre de telles mesures en guise de représailles dans la mesure où même lorsqu'elles sont sollicitées par les autorités de surveillance, cette sollicitation se fait par le biais de simples recommandations. Cependant, dans l'hypothèse où ils y font recours, les mesures de représailles adoptées doivent satisfaire à des conditions de forme et de fond.

S'agissant des conditions de fond, nul n'est besoin de revenir sur les conditions d'adoption des représailles par les États. Comme nous venons de le souligner, la principale condition commune à l'adoption de contre-mesures dans le cadre de l'ensemble des institutions citées, est le motif légitime que représente la préservation de l'ordre public national et international[931]. A cela, il convient d'ajouter que la décision du FMI n'envisage que les seules restrictions aux paiements et transferts courants. Par conséquent, le taux de change ne peut être utilisé comme « arme monétaire » par exemple en instituant un taux de change flottant ou discriminatoire à l'encontre d'un autre État membre[932]. Rappelons cependant que les mouvements de capitaux ne relevant pas de la compétence statutaire du FMI, un pays membre demeure libre de restreindre ou de prohiber tout « paiement en capital » en provenance ou en direction de tel ou tel pays pour tout motif de son choix en raison de l'inexistence d'obligation statutaire dans ce domaine[933].

En ce qui concerne les conditions de forme, il convient de préciser que les représailles n'échappent pas à la surveillance des instances compétentes. Cette surveillance prend en premier lieu, la forme de l'autorisation. Ainsi, lorsque l'État adopte des mesures de représailles, il doit en faire part à l'autorité de surveillance par le biais d'une notification. Au sein de l'OCDE, cette notification devra être immédiate et assortie de la justification du bienfondé d'une telle mesure[934]. Il appartiendra alors à l'Organisation d'examiner les notifications et les raisons justificatives qui lui sont adressées en vue de rechercher non seulement si le Membre intéressé est fondé à se prévaloir de telles dérogations, mais également si les mesures prises sont conformes aux conditions de fond. En ce sens, le contrôle de la mesure de représailles intervient donc surtout a posteriori.

---

931 En ce sens par exemple, GAFI, « Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », 2012, p.13, recommandations 6 et 7 préconisant que le régime de sanctions financières mis en place en droit interne soit notamment axé sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations-Unies relatives à la prévention et la répression du terrorisme et de son financement.

932 Dominique Carreau, « Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE », p.5, en ligne : http://rbdi.bruylant.be/public/modele/rbdi/content/files/RBDI%201984%20et%201985/RBDI%201984%20et%201985-1/Rapports/RBDI%201984-1985.1%20-%20pp.%2020%20%C3%A0%2033%20-%20Dominique%20Carreau.pdf

933 Voir l'article VI des statuts du F.M.I.

934 Code de libération, art. 13.

Au sein du FMI, les conditions de forme s'imposeront sur la base de l'article VIII section 2(a) qui conditionne toute dérogation à l'interdiction des restrictions aux paiement courants à l'autorisation du Fonds. Par conséquent, l'État en question devra notifier, soit a priori si les circonstances le permettent, soit a posteriori dans tous les autres cas, les mesures restrictives qu'il applique. Le Conseil d'administration disposera alors de trente jours au plus pour faire connaître ses objections, son silence valant approbation.

En second lieu, la surveillance des mesures de représailles prendra la forme d'un suivi dans la mesure où, en plus de l'autorisation, les instances considérées procéderont à leur évaluation périodique. C'est dans ce sens que s'inscrit la procédure qui régit la notification des dérogations prises en application de l'article 7 du code de libération des mouvements de capitaux de l'OCDE. L'article 13 du même code prévoit en effet l'exercice d'une évaluation tous les six mois des mesures de représailles. A l'expiration de ce délai de six mois, le cas de l'État en cause sera de la sorte reconsidéré. Dans le même temps, il est prévu un contrôle ponctuel quasi-juridictionnel à travers la faculté offerte à tout État membre d'exercer un recours contre de telles représailles s'il estime que les circonstances justifiant les mesures prises par ce dernier conformément à l'article 7 ont changé. L'OCDE statuera alors sur le recours en procédant sans délai à l'examen du cas. Si l'examen aboutit à la constatation d'une inconformité de la représaille à l'article 7, l'Organisation restera en consultation en vue de ramener ledit Membre à l'observation des dispositions du Code. Si, à l'expiration d'un délai raisonnable, le Membre continue à se prévaloir des dispositions de l'article 7, l'Organisation reconsidérera alors la question et la situation de ce membre sera cette fois examinée par le Conseil réuni à cet effet par son Président, à moins que l'Organisation ne décide d'une autre procédure.

L'analyse de l'ensemble de ces procédures nous permet de considérer que malgré une mise en œuvre étatique, les contre-mesures adoptées se trouvent soumises au contrôle permanent des autorités compétentes de l'institution internationale considérée. Ce type de sanctions essentiellement nationales n'échappe donc pas au contrôle des instances compétentes car c'est l'organisation qui détermine les mesures répressives économiques licites. Cela vaut autorisation. Le principal critère du contrôle de ces représailles est donc la compétence de l'instance de surveillance de sorte que dès lors que les contre-mesures s'appliquent à des secteurs relevant de la compétence de tel ou tel acteur, sa surveillance s'imposera. Ainsi, même dans l'éventualité d'une application des dispositions d'une résolution de l'ONU pourtant contraignante, les contre-mesures étatiques seront soumises à l'approbation du FMI dès lors qu'elles concerneront le gel des avoirs dans les comptes bancaires des non-résidents et l'interdiction des paiements directs. En effet, les transactions internationales courantes entrent dans le champ de compétence du FMI en vertu de l'article VIII section 2(a). Constituant une restriction à la réalisation des transferts afférents à des transactions internationales courantes, il est donc logique que telles sanctions fassent l'objet d'un suivi du Fonds même si elles sont appliquées par des États membres du FMI suite à une résolution contraignante du Conseil de sécurité.

Cela étant, l'observation de la pratique institutionnelle indique que les instances compétentes n'ont jamais empêché un pays membre d'adopter des mesures monétaires et financières restrictives à l'encontre d'un autre pour des motifs de sécurité interne ou internationale. D'ailleurs, pendant la crise islandaise en 2008, pour protéger les déposants anglais qui avaient des comptes ouverts dans des succursales des banques islandaises, le Trésor britannique appliqua la loi sur le financement du terrorisme[935] pour geler les avoirs de ces succursales sur le territoire britannique[936]. Est-ce une frilosité de la part des instances compétentes, la question mérite d'être posée.

B. La suspension du droit à l'utilisation des ressources de l'organisation

A côté des mesures de représailles, il existe une sanction dont la mise en œuvre ne dépend pas de la bonne volonté des États mais des institutions financières internationales compétentes. Il s'agit de la suppression et la suspension de l'aide internationale. Cette sanction est liée à la surveillance s'exerçant dans le cadre de la fonction opérationnelle d'assistance financière dévolue à un nombre très limité d'acteurs.
Le rôle joué au niveau multilatéral par les institutions de Bretton-Woods et au niveau régional par l'UEM par l'intermédiaire de ses organes leur permet d'assortir l'assistance financière qu'elles fournissent aux États, d'une conditionnalité dont le caractère contraignant (1.) met en jeu la responsabilité des États (2.).

1. La conditionnalité : fondement d'une évaluation contraignante

Les trois acteurs de la surveillance qui viennent d'être cités ont, en plus de leur pouvoir règlementaire, le pouvoir d'effectuer sur demande, des services techniques et financiers afin de les aider à résoudre leurs problèmes touchant à la stabilité monétaire et financière des États membres. Contrairement au pouvoir règlementaire de surveillance, ce pouvoir est *volontaire* tant pour les États [qui ne sont pas obligés de solliciter une assistance] que pour les acteurs compétents [qui n'ont pas l'obligation d'honorer la demande].
Or, les statuts exigent que les ressources soient rendues disponibles sur une « base conditionnelle » c'est à dire sur la base d'une évaluation de l'utilisation de ses ressources d'une manière conforme aux objectifs statutaires[937] en leur donnant une habilitation générale pour créer des politiques spécifiques reliées aux buts de l'Organisation et donc une autonomie dans l'utilisation des ressources[938]. C'est dans ce cadre que s'inscrit la « conditionnalité » (a.) dont il conviendra d'analyser la valeur juridique pour comprendre le caractère contraignant de son évaluation (b.).

---

935 [Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001].

936 [http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_stability_icelandic_banks.htm].

937 Statuts FMI, art. V section 3(a) ; Statuts BIRD, art. III section 5(b), Traité MES, art. 13.7.

938 En ce sens, Statuts FMI, art. V sect. 2b.

a. L'identification de la conditionnalité

L'on peut définir la notion de conditionnalité comme les politiques économiques que les institutions créancières souhaitent voir suivies par les États membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources conformément aux objectifs et aux dispositions de leurs actes constitutifs[939]. Il faut en effet préciser que si le suivi des programmes d'assistance financière permet de s'assurer de la bonne utilisation des ressources mises à disposition c'est-à-dire aux fins pour lesquelles le montant est consenti[940], celui-ci n'a pas qu'une finalité technique. Il a aussi un rôle économico-politique consistant à orienter les politiques économico-financières des États bénéficiaires. Dans cette perspective, le financement par l'organisation compétente se fait sur la base de certains critères essentiellement économiques comme par exemple le choix des objectifs stratégiques prioritaires. En d'autres termes, ces revues ou approbations s'appuient sur divers engagements de politique économique qui peuvent prendre différentes formes à savoir les *mesures préalables*, les *critères de réalisation quantitatifs*, les *objectifs indicatifs* et les *repères structurels*[941].

Les mesures préalables sont des mesures que l'État demandeur consent à prendre avant l'approbation d'un financement par l'instance créancière ou l'achèvement d'une revue du déroulement du programme. Elles garantissent que le programme repose sur des bases adéquates pour pouvoir être mené à bien ou qu'il soit remis sur la bonne voie s'il s'écarte des politiques convenues. Elles peuvent se rapporter par exemple à l'élimination des contrôles de prix ou à l'adoption d'une loi de finance conforme au cadre budgétaire du programme.

Les critères de réalisation quantitatifs quant à eux, sont des conditions spécifiques et mesurables à remplir pour pouvoir achever une revue. Ils se réfèrent toujours à des variables macroéconomiques sur lesquelles le pays a une emprise, telles que certains agrégats de la monnaie et du crédit, les réserves internationales, les soldes budgétaires ou l'emprunt extérieur. Par exemple, un programme peut prévoir un niveau minimum de réserves internationales nettes, un plafond pour les actifs intérieurs nets de la banque centrale ou un plafond pour l'emprunt de l'État.

Les objectifs indicatifs peuvent être fixés en sus des critères de réalisation quantitatifs pour évaluer quantitativement les progrès d'un pays membre par rapport aux objectifs d'un programme donné. Parfois ils sont définis lorsque les critères de réalisation quantitatifs ne peuvent pas être établis à cause d'incertitudes statistiques quant aux tendances économiques. Une fois que ces incertitudes se dissipent, ces objectifs deviennent normalement des critères de réalisation quantitatifs avec les modifications qui s'imposent.
Enfin, les repères structurels sont des mesures de réforme [souvent non quantifiables] essentielles pour atteindre les objectifs du programme. Ils servent de référence pour évaluer

---

939 J. Gold, « La conditionnalité »; *brochure du F.M.I. n°31*, F.M.I, Washington DC, 1979.

940 John A. John Andrews King, *Les projets de développement économique et leur évaluation* (Paris: Dunod, 1969), p.19; Hussein, « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement », p.17.

941 En ce sens, voir, FMI, « La conditionnalité du FMI », 2015, en ligne: https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/conditiof.htm, [consulté le 28 septembre 2018].

la mise en œuvre du programme durant une revue. Ils varient d'un programme à l'autre et peuvent par exemple prendre la forme d'initiatives visant à améliorer le fonctionnement du secteur financier, à consolider les dispositifs de sécurité sociale ou encore, à renforcer la gestion des finances publiques.

L'ensemble de ces différents critères nous permet d'observer que la conditionnalité permet aux acteurs compétents d'assurer un contrôle approfondi de la situation et la politique économico-financières de l'État bénéficiaire. Précisons tout de même que la conditionnalité doit être imposée sur la base des objectifs statutaires poursuivis par l'organisation créancière tels qu'énoncés dans son acte constitutif. Il n'est donc pas anodin de noter que dans le cadre de la surveillance des États membres de la zone euro par la Troïka, l'intervention du FMI a porté sur la mise en œuvre de programmes de restructuration visant les deux volets de la politique budgétaire [*réduction des dépenses publiques* afin d'éliminer le déficit public et *augmentation de la fiscalité* afin d'augmenter les recettes publiques]. Ainsi, conformément à l'article I(v) et (vi), le but des conditions énoncées dans les programmes d'assistance financière était donc la réduction des dépenses publiques pour équilibrer la balance des paiements afin d'éviter tout besoin de recours à l'emprunt extérieur. Concernant les recettes fiscales, le FMI avait notamment préconisé la fiscalité des entreprises de l'investissement au détriment de la consommation afin d'encourager les exportations conformément à l'article I(ii) des Statuts.

b. La valeur juridique de la conditionnalité

Pour comprendre la valeur juridique de la conditionnalité qui fait l'objet du suivi des instances créancières, il convient de préciser que le contrôle de sa mise en œuvre tire sa source d'un instrument juridique dont les termes s'imposent aux États demandeurs.

A l'exception des accords de confirmation du FMI, signalons en effet que la convention par laquelle les instances créancières et l'État débiteur s'accordent sur les termes de l'assistance financière a un profil classique conforme aux sources du droit international public. Il s'agit d'accords internationaux enregistrés au secrétariat de l'ONU en vertu de l'article 102 de la Charte des Nations unies[942]. A ce titre, il y est quasi-systématiquement aménagé une clause prévoyant que les droits et obligations des parties ont une force obligatoire à leur égard tout en précisant que la loi nationale est inopérante.

Il en va quelque peu différemment de l'accord de confirmation du FMI[943] car en réalité, le FMI n'est pas une banque. Juridiquement, le Fonds n'accorde pas de crédits et on ne peut assimiler ses opérations à des prêts. Son activité d'aide financière consiste à vendre aux États

---

942 Ces accords prévoient un système d'arbitrage ad hoc en cas de litige. En ce sens, voir, CPA, 11 novembre 1912, affaire franco-russe, RCADI, 1925, Tom1, p. 175. Dans cette affaire, le juge arbitral a admis que que les contrats conclus entre l'État et un autre étranger, ou une organisation internationale est un contrat international.

943 déf. Voir Statuts, art. XXX(b).

qui en ont besoin des devises et des DTS en échange de leurs monnaies nationales. Il s'agit donc en réalité d'une opération d'achat de la part de l'État demandeur qui est qualifiée de *Tirage*. A terme, l'État devra racheter sa monnaie nationale en échange de devises et ainsi, sa quote-part reprendra sa forme originelle. A ce titre, le FMI[944] et même certains auteurs comme Jean Marc SOREL[945] considèrent que l'accord de confirmation n'est pas un accord au sens du droit international mais une décision d'une organisation internationale répondant à un acte unilatéral d'un État [lettre d'intention par laquelle l'État promet de suivre un programme économique accepté par le FMI]. Il s'agirait donc en réalité d'actes unilatéraux parallèles qui convergent dans leur finalité et non d'un accord international au sens d'un traité défini par la Convention de Vienne 1969[946]. Nonobstant cette nature sui generis, il ne demeure pas moins vrai que la conditionnalité comporte des effets contraignants à l'égard de l'État débiteur. En effet, l'accord de confirmation intervient au terme d'un processus de négociation qui aboutit à la rédaction par le membre d'une *lettre d'intention* dans laquelle il mentionne les mesures déjà prises et celles qu'il s'engage à prendre pour répondre aux attentes du FMI. C'est muni de ce rapport et de cette lettre d'intention que le Conseil d'administration acceptera ou non les achats de la monnaie que le membre souhaite pour réaliser son programme.

C'est dire que peu importe la forme précise de l'instrument juridique qui sert de support à sa surveillance, la conditionnalité engage l'État quant à sa mise en œuvre. En ce sens, elle comporte des réels effets juridiques sur les mesures de suivi car elle s'inscrit dans le cadre d'accords composés de clauses qui énoncent des conditions générales ; lesquelles définissent les droits et obligations des parties, chaque accord organisant les modalités du contrôle du respect des engagements convenus.

2. Conséquence : la mise en jeu de la responsabilité de l'État

Ces différents accords de financement produisant des effets contraignants à l'égard des parties, le manquement aux engagements convenus n'est pas sans conséquence sur la fourniture de l'aide sollicitée. L'inexécution d'une obligation entraîne non seulement l'inaccessibilité aux ressources de l'organisation (a.), mais elle peut également impliquer l'inaccessibilité aux ressources externes (b.).

a. L'inaccessibilité aux ressources de l'organisation

Les actes constitutifs habilitent les différents organismes compétents à déclarer un membre irrecevable à utiliser les ressources générales auxquelles il a normalement droit. En

---

944 Dans sa décision du 2 mars 1979, le FMI indique clairement : « un accord de confirmation n'est pas un accord international, aussi conviendrait-il d'éviter que son libellé ainsi que celui de la LI aient une connotation contractuelle ».

945 Sorel, « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale », pp.197-212.

946 Il permet d'échapper aux contraintes d'un traité : les accords ne sont pas publiés ni enregistrés au secrétariat des NU en vertu de l'art. 102 de la Charte, ils ne sont pas soumis aux procédures constitutionnelles de l'État et les membres n'engagent pas leur responsabilité internationale s'ils ne se confondent pas à l'accord (la réciprocité étant vraie pour le Fonds).

outre, même lorsque l'accès aux ressources est accordé, les instances créancières peuvent indiquer à quelles conditions et dans quelle mesure le membre peut utiliser les ressources mises à sa disposition. Ainsi l'inaccessibilité aux ressources de l'organisation se décline en deux sanctions distinctes et autonomes. La première est l'irrecevabilité aux ressources et la seconde est la suspension de l'aide accordée.

L'irrecevabilité aux ressources. L'inaccessibilité aux ressources est une sanction prévue par les différents actes constitutifs lorsqu'un État n'est pas en règle avec les différentes obligations statutaires. C'est dans cette logique que doit être compris l'article V section 5 des Statuts du FMI dont le contenu indique en filigrane que si le membre incriminé persiste dans son non-respect des observations du Fonds, celui-ci pourra le déclarer irrecevable à l'utilisation de ses ressources. Au niveau multilatéral, cette sanction est également dévolue à la Banque mondiale. L'exemple le plus célèbre est sans doute le refus dans les années 1950 de financer le barrage d'Assouan pour infléchir la politique du gouvernement égyptien : sanction qui n'a d'ailleurs pas manqué de faire l'objet de nombreuses controverses car certains observateurs y ont vu la main noire des États-Unis[947].

Cette consécration statutaire suffit à démontrer que la conditionnalité imposée par les différents accords de financement trouve sa véritable source dans l'acte constitutif. A ce titre, l'on peut noter qu'en vertu de l'article V section 3(c), la demande de l'État membre auprès du FMI doit être conforme aux dispositions des Statuts. De plus, il n'est pas rare d'observer que les clauses de manquement des différents accords précisent le plus souvent que le fait pour l'État de ne pas être en conformité avec les règles statutaires constitue un manquement aux accords conclus. Dans cette logique, il n'est pas anodin d'observer que dans le cadre de la coordination des politiques budgétaires au sein de l'UEM, l'article 126§11 du TFUE, dispose qu'« *aussi longtemps qu'un État membre ne se conforme pas à une décision prise en vertu du paragraphe 9, le Conseil peut inviter la Banque européenne d'investissement à revoir sa politique de prêts à l'égard de l'État membre concerné* ». Aussi, comme nous le verrons dans les lignes qui suivent, l'aide accordée par le MES est conditionnée entre autres par le respect des règles fixées par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance [TSCG].

La suspension de l'aide accordée. Une fois que les ressources sont mises à la disposition des États, cette autorisation ne donne en aucun cas droit à la jouissance de leur pleine propriété au sens du droit interne[948]. En effet, la définition énoncée par l'article 544 du code civil assortit le droit de propriété de trois prérogatives : l'usus qui est le droit d'utiliser [par exemple le droit d'occuper un logement] ; le fructus qui est le droit d'en percevoir les fruits [par exemple le droit d'en recevoir les loyers] ; et l'abusus qu'est le droit de disposer de la chose [par exemple de la vendre]. Or, s'il peut être considéré que l'État bénéficiaire jouit du droit d'utiliser et même de percevoir les retombées des sommes qui lui sont allouées, le droit d'en abuser ne lui est pas reconnu dans la mesure où les différents

---

947 Lire en ce sens, Nicole Deney, « Les États-Unis et le financement du barrage d'Assouan », *Revue française de science politique* 12, nº 2 (1962): 360- 98, https://doi.org/10.3406/rfsp.1962.403374.

948 Aux termes de l'article 544 du code civil, « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois et règlements ».

textes prévoient un strict suivi de l'allocation des sommes allouées aux problèmes qui ont motivé le décaissement. C'est dans cette perspective que dans le cadre du suivi des programmes d'assistance financière, il est fait recours à la technique de l'échelonnement des décaissements. A travers ce mécanisme, la somme prévue est divisée en plusieurs tranches dont la mise à la disposition de l'État bénéficiaire est subordonnée à la satisfaction de la conditionnalité préétablie. A l'instar des Statuts de la Banque mondiale[949], les Statuts du FMI disposent en effet qu'un pays qui utilise les ressources du Fonds d'une manière contraire à ses objectifs pourra dans une première étape se voir limiter l'accès à une telle source de financement. Ainsi, les droits de tirage au titre d'un accord de confirmation pourraient être suspendus par le Fonds au cas où le membre demandeur ne respecterait pas le programme de stabilisation approuvé par le FMI[950]. C'est sur cette base que le FMI avait par exemple suspendu le 10 avril 2013 son aide financière accordée à la Bosnie-Herzégovine. Celle-ci n'avait en effet pas réussi à satisfaire aux conditions nécessaires au versement de la tranche de 150 millions d'euros qui était prévue. Mais il faut souligner que le Parlement avait fini par trouver un accord et voter le 16 avril 2013 un projet de loi de réforme du système des pensions, ce qui avait finalement permis le déblocage du versement prévu.

La suspension de l'assistance financière ne s'observe pas uniquement à l'échelle multilatérale. Elle est également prévue au niveau régional. Dans le cadre de l'application du TSCG au sein de la zone euro par exemple, l'assistance apportée dans le cadre du MES est conditionnée par sa ratification en droit interne[951]. Un État ne respectant pas les critères fixés, est en effet passible de la procédure dite de « déficit excessif » au même titre qu'un État ayant un déficit supérieur à 3% de son PIB. Dans ce sens, le Commissaire européen aux affaires économiques et monétaires de l'époque [Olli Rehn] à la Commission européenne rappelait à propos de Chypre[952] que pour bénéficier du Mécanisme européen de stabilité [MES], il faut disposer d'une justification "claire et solide"[953]. La BCE avait ainsi annoncé en mars 2013 qu'elle couperait son approvisionnement des liquidités aux banques chypriotes, en attendant la mise en œuvre par le gouvernement chypriote d'une taxation des dépôts bancaires ; condition suspensive du déblocage de l'aide apportée par le MES et les autres bailleurs.

Dans cette même logique, l'une des deux sanctions prévues en cas de non-respect des règles de convergence budgétaire fixés au sein de la CEMAC est à côté de la publication des résultats des évaluations, le retrait annoncé publiquement du soutien dont bénéficiait éventuellement l'Etat[954].

---

949 Art. III section 5.

950 Art. V section 5.

951 Traité MES, considérant 5.

952 Traversant une crise financière aigue, l'île avait formulé une demande d'assistance financière auprès de l'UE, le 25 juin 2012.

953 Entretien au journal Spiegel, publié le 03.03.2013

954 Convention régissant l'Union et monétaire de l'Afrique centrale, art. 61.

b. L'inaccessibilité aux ressources externes

Ici sont exclusivement concernées les institutions de Bretton-Woods. En effet, il faut rappeler que ces deux instances sont les seules instances multilatérales pourvues d'une mission opérationnelle d'assistance dans le cadre de laquelle elles peuvent exercer une activité de surveillance leur permettant d'évaluer les objectifs respectivement poursuivis à travers la mise en place d'une conditionnalité. Conformément à l'article I(v) de ses Statuts, l'assistance financière du FMI a par exemple pour objectif principal de permettre aux États de rééquilibrer leur balance des paiements.

Tirant bénéfice de cette habilitation statutaire, les autres créanciers privés [banques commerciales] ou publics [États ou organisations internationales comme le MES et la BAD] ont pris l'habitude de solliciter l'intervention des deux institutions de Breton-Woods dans la perspective de fonder leurs décisions de prêt sur les résultats de l'évaluation renforcée de ces acteurs. Il n'est donc pas rare d'observer que les créanciers externes conditionnent leurs prêts par le consentement des pays contractants à se soumettre à une évaluation et un suivi réguliers de leur situation économique par le FMI ou la Banque mondiale. Dans cette perspective, l'assistance financière internationale est généralement organisée sous la forme d'une syndication faisant intervenir l'une ou l'autre instance de Bretton-Woods.

D'un point de vue juridique, cette intervention comporte deux principales conséquences. A l'égard de l'État, l'organisation internationale compétente est appelée à prendre une position sur toute question en son nom propre et au nom de ses bailleurs de fonds[955]. En ce sens, elle agit dans le cadre d'un mandat qui lui permet de jouer un rôle que l'on peut qualifier de représentant car si l'on se réfère au dictionnaire juridique de l'Association Henri Capitant, le représentant est « *celui qui fait valoir les intérêts d'une autre personne physique ou morale […] même lorsqu'il est dépourvu du pouvoir d'engager la personne dans l'intérêt de laquelle il a mission d'agir*[956] ». A l'égard des bailleurs, il est important de préciser que les institutions de Bretton-Woods considèrent que ce mandat ne fait pas d'elles des garants de la solvabilité de l'État débiteur[957]. Cela étant, leur approbation constitue un visa de l'aptitude de l'État à utiliser non seulement les fonds propres mais également les fonds des créanciers mandants. De la sorte, la décision d'approbation adoptée à l'issue d'une évaluation renforcée induira de manière quasi-systématique la prise d'effet d'un accord de prêt ou encore les opérations de renégociation des termes d'une dette externe. L'on comprend alors les relations extrêmement

---

955 Reuter et Combacau, *Institutions et relations internationales*, pp.329-330; François Luchaire, *L'aide aux pays sous-développés*, 3e édition mise à jour, Que sais-je? 1227 (Paris: Presses universitaires de France, 1971), pp.11-12; Guy Feuer, *Le Financement international du développement dans la perspective d'un nouvel ordre économique international*, Dossiers de l'Institut des sciences juridiques du développement (Paris: Université René Descartes, 1983); et voir en général Henri Raulin et Edgar Raynaud, *L'aide au sous-développement*, Collection Tiers monde (Paris: IEDESPresses universitaires de France, 1980), p.199 et s.

956 Association Henri Capitant, *Vocabulaire juridique*, p.903.

957 Voir Richard W. Jr Edwards, « Is an IMF Stand-by Arrangement a Seal of Approval on Which Other Creditors Can Rely », *New York University Journal of International Law and Politics* 17 (1985 1984): p.597.

étroites qu'entretiennent les clubs de Paris et de Londres, avec le FMI qui bénéficie d'un statut d'observateur au sein des réunions confidentielles de ces derniers[958].

Au regard de ce qui précède, force est de constater que le non-respect de la conditionnalité donne lieu à la suspension du droit à l'utilisation des ressources des instances compétentes. A cet effet, deux observations méritent d'être faites.

En premier lieu, il est important de souligner que le FMI et une partie de la doctrine considèrent que cette suspension n'est pas une sanction au sens juridique ; c'est plutôt une conséquence mécanique[959] du fait provenant de l'État lui-même qui ne respecte pas ses conditions. Le Fonds démontre d'ailleurs que cette suspension est censée s'arrêter automatiquement à la suite des consultations entre le Fonds et l'État qui permettront soit de réadapter les conditions inadaptées ; soit de réviser l'accord. A cet effet, le Fonds préfère parler de remedies [recours] plutôt que de sanction[960]. De ce point de vue, l'inexécution des clauses entraîne une responsabilité comparable à la responsabilité contractuelle.
Bien que l'on n'invoque pas une violation aux Statuts mais la non-exécution d'une obligation, nous soutenons une position plus nuancée dans la mesure où la décision d'approuver ou de désapprouver l'accès aux ressources appartient aux organes compétents en faisant usage d'un pouvoir quasi-judiciaire exclusif d'interprétation [961]. De ce point de vue, l'instance compétente n'intervient pas comme simple partie à l'accord de financement mais avant tout comme une instance de régulation dont la décision bénéficie de l'autorité de la chose jugée. Il s'agit en ce sens d'un acte d'autorité soumis d'ailleurs à sa libre discrétion car si l'on se réfère à l'article V section 4 de ses Statuts, le FMI par exemple peut, « *à sa discrétion, et suivant des modalités propres à sauvegarder ses intérêts, déroger à l'application d'une ou de plusieurs des conditions énoncées* ». C'est dire que l'autorité de contrôle ici possède un pouvoir d'appréciation très immense lui permettant d'utiliser le refus de l'accès à l'aide internationale à titre de sanction.

En second lieu, cette sanction comporte de toute évidence un effet contraignant à l'égard de l'État destinataire. Deux facteurs favorisent cette contrainte. Non seulement elle implique l'impossibilité d'accéder aux ressources de l'organisation, mais cette irrecevabilité à l'utilisation des ressources internes peut également influencer la décision des autres créanciers. Par voie de conséquence, les États qui souhaitent recourir à une assistance financière se sentent implicitement tenus de donner des marques intangibles de bonne volonté en mettant en œuvre les conditions préétablies notamment en appliquant les règles de l'organisation pour que sa demande inspire confiance et aie les meilleures chances d'être acceptée perdant ainsi une grande part de leur liberté de manœuvre à défaut de perdre leur

---

958 Les clubs de Paris et de Londres sont des forums informels au sein desquels se réunissent respectivement les pays créanciers et les créanciers privés avec les autorités des pays en cessation de paiement (actuellement ou potentiellement) afin de négocier les conditions de remboursement de la créance due. Ces réunions peuvent aboutir au rééchelonnement, à l'allégement ou même à l'annulation de la dette.

959 Sorel, « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale », p.202.

960 On parle ainsi de non-exécution d'une obligation plutôt de violation ou infraction aux Statuts.

961 L'article XVIII des Statuts du FMI dote le Conseil d'administration d'un pouvoir officiel d'interprétation qu'il fait par le biais de décisions. L'article X des Statuts de la Banque mondiale prévoit un pouvoir similaire.

souveraineté économique. L'on comprend alors pourquoi le recours à cette sanction est le plus fréquent. La suspension de l'accès aux ressources a notamment été appliquée à la France, à la Guyane, au Libéria, au Soudan, au Pérou, à la république démocratique du Congo [ex Zaïre], à la Zambie, au Zimbabwe, à la Sierra-Léone, la Somalie, à l'Irak, et plus récemment en 2016 au Mozambique pour manquement à son obligation d'information sur le niveau réel de l'endettement public.

***

En conclusion, l'on peut retenir que les sanctions de nature économique préconisées par les acteurs compétents comportent un effet coercitif en ce qu'elles sont de nature à contraindre les États à la mise en œuvre des normes de référence. Toutefois le sujet de droit dont dépend l'effectivité de ces sanctions diffère selon qu'il s'agit des mesures de représailles ou de la suspension du droit d'accès à l'utilisation des ressources financières. Dans le premier cas, bien que pouvant s'appliquer à des États tiers[962], les acteurs de la surveillance n'ont pas l'entière maitrise du processus. Les dispositions ne leur octroient qu'un pouvoir de recommandation et de contrôle a priori et a postériori de la régularité de la mise en œuvre de ces représailles par les États au regard des règles de l'organisation. Ici, l'effectivité de la sanction préconisée dépend donc des États qui sont libres de la mettre en œuvre ou pas. A l'inverse, le refus de l'accès à l'assistance financière ne dépend pas de la bonne volonté des États : la simple décision de l'organisation ici comporte un effet qui consiste dans l'irrecevabilité à l'utilisation des ressources ou dans la suspension du concours aux États qui ne respectent pas le cadre normatif applicable. L'on comprend alors l'usage fréquent de cette mesure pour contraindre les pays membres à respecter leurs obligations statutaires.

§ 2. LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

La doctrine définit les sanctions disciplinaires comme les sanctions qui « *consacrent la brisure du lien ou du rapport préalable qui lie la personne à l'administration ou à la réglementation*[963] ». Il ressort de cette définition que le principal critère de mise en œuvre d'une telle sanction est marqué par le lien institutionnel qui existe entre l'organisation considérée et l'État concerné à travers la qualité de membre qui oblige son bénéficiaire à observer la discipline de l'organisation. Là est toute la différence avec les sanctions économiques qui peuvent également s'appliquer à des États non membres [cas des représailles]. Cela étant, la suspension du droit à l'assistance financière peut être également être considérée comme une sanction disciplinaire car, bien qu'étant une sanction économique, elle a pour effet de restreindre les droits et privilèges destinés aux États membres des organisations compétentes.

Ayant déjà étudié cette sanction dans les développements précédents, nous consacrerons cette analyse aux autres mesures disciplinaires mises en œuvre par les acteurs à compétence multilatérale (A.) et celles mises en œuvre par les autorités régionales (B.).

---

962 En témoigne les contre-mesures recommandées par le GAFI à l'encontre de la Corée du Nord qui n'est pourtant pas membre de cette institution.

963 M. Guyomar, La sanction administrative, LPA, 12 janvier 2006, n° 9, p. 7.

A. Les sanctions disciplinaires au niveau multilatéral

En dehors de la sanction économique que constitue la suspension du droit à l'assistance financière, les autres sanctions disciplinaires mises en œuvre à l'échelle multilatérale se rapportent à la suspension des autres droits inhérents à a qualité de membre dont bénéficie l'État défaillant. Cette privation des droits au sein d'une institution financière à compétence multilatérale peut être temporaire (1.) ou définitive (2.).

1. La privation temporaire des droits liés à la qualité d'État membre

La suspension temporaire des États membres est une sanction explicitement consacrée par les actes constitutifs des institutions de Bretton-Woods que sont la Banque mondiale et le FMI. En effet, l'on peut lire à l'article XXVI section 2(c) des Statuts du FMI que « *si, après expiration d'un délai raisonnable ouvert par une déclaration d'irrecevabilité […], l'État membre persiste à ne pas remplir l'une de ses obligations au titre des présents Statuts, le Fonds peut, par une décision prise à la majorité de soixante-dix pour cent du nombre total des voix attribuées, suspendre les droits de vote de l'État membre* ». Dans le même esprit, l'article VI section 2 des Statuts de la BIRD dispose que « *si un État-membre manque à l'une de ses obligations envers la Banque, celle-ci pourra le suspendre à la suite d'une décision d'une majorité des Gouverneurs exerçant la majorité du nombre des voix* ». Cette disposition précise à cet effet que la suspension dont la durée limite est d'un an, a pour effet l'impossibilité pour d'État membre suspendu d'exercer un droit quelconque inhérent à sa qualité de membre tout en maintenant ledit État lié à ses obligations statutaires. La substance de cette disposition est en réalité comparable à celle de la disposition du FMI susmentionnée dans la mesure où les droits dont bénéficient en principe des États membres de la Banque mondiale se résument principalement en deux séries de privilèges que sont leur droit au vote ainsi que leur droit à bénéficier d'une assistance technique et financière.

La validité de cette sanction est conditionnée par le respect de règles procédurales précises qui interviennent a priori et a posteriori. En effet, avant la suspension temporaire d'un État membre, la question devra être examinée par l'ensemble des pairs représentés au sein du Conseil d'administration qui informera le membre concerné dans un délai raisonnable des griefs formulés contre lui en lui accordant la possibilité d'exposer oralement et par écrit son opinion. Lorsque la sanction aura été adoptée, le Conseil d'administration devra également motiver sa décision à travers l'adresse à l'attention du membre suspendu d'un rapport écrit précisant les mesures que ce dernier devra mettre en œuvre pour que cette suspension soit révoquée.

En 2003, le Zimbabwe s'était vu ses droits à l'assistance financière et technique et au vote suspendus en raison de ses nombreux arriérés vis-à-vis du Fonds concernant l'obligation de cotisation qui s'impose à chaque État membre. Il a finalement été rétabli dans ses droits en 2009. Si par la suite, certains autres États membres à l'instar de la Grèce n'ont fait l'objet que de menaces, ces menaces ont une nouvelle fois été mises à exécution le 3 novembre 2017 à l'encontre du Venezuela pour violation de l'obligation de collaboration énoncée par l'article IV section 1 dont l'obligation d'information énoncée par l'article VIII section 5(a)

est le principal corollaire[964]. En effet, n'ayant pas été en mesure d'effectuer des missions de consultation dans ce pays depuis 2004, le FMI a observé que le Venezuela ne donne pas accès à ses données économiques complètes. Or, il ressort de l'article VIII section 5(a) que la fourniture d'informations sur les exportations et importations de marchandises ainsi que celles concernant les indicateurs économiques clés sont est un minimum requis qui s'impose à tout État membre. Précisons que cette sanction a été maintenue à travers une déclaration du 2 mai 2018 par laquelle le FMI a constaté que les mesures imposées au Venezuela pour mettre fin à cette violation n'ont pas été mises en œuvre. A cet effet, il a été prévu une nouvelle évaluation dans un délai de six mois portant sur la mise en œuvre de ces mesures qui se rapportent essentiellement à l'exécution de l'obligation de collaboration avec les organes du FMI.

2. La suspension définitive des droits des membres : l'expulsion

Au sein des deux institutions de Bretton-Woods, le retrait d'un État membre peut être volontaire ou forcé. La seconde hypothèse correspond à la sanction de l'expulsion, laquelle se situe au sommet de la hiérarchie des sanctions.

La procédure de retrait forcé est expressément prévue par l'article XXVI section 2(c) des Statuts du FMI aux termes duquel « *si, après expiration d'un délai raisonnable ouvert par une décision de suspension visée au paragraphe ci-dessus, l'État membre persiste à ne pas remplir l'une de ses obligations au titre des présents Statuts, il peut être mis en demeure de se retirer du Fonds par une décision du Conseil des gouverneurs prise à la majorité des gouverneurs disposant de quatre-vingt-cinq pour cent du nombre total des voix attribuées* ». Cette procédure n'a été utilisée qu'une seule fois en 1954 à l'encontre de la Tchécoslovaquie. A à cette occasion, les administrateurs ont donné une interprétation officielle de cette disposition[965] qui a été confirmée par le Conseil des Gouverneurs[966].

Il ressort de cette interprétation que le retrait forcé intervient au terme d'un processus requérant la mise en œuvre préalable de toutes les autres sanctions. Ainsi, l'État défaillant devra d'abord avoir été déclaré inéligible à l'utilisation des ressources du Fonds en vertu de l'article XXVI section 2(a). Si cette sanction s'avère insuffisante, les « autres » sanctions disciplinaires seront alors envisageables. La première consistera dans la suspension de ses droits de vote. Ce n'est qu'à l'expiration d'un délai raisonnable et en cas de persistance de l'État dans le refus d'exécuter ses obligations, que le retrait forcé pourra être préconisé. Selon la procédure détaillée, l'État concerné devra être informé dans un délai raisonnable des griefs pesant contre lui[967]. Par ailleurs, il disposera des facilités nécessaires pour présenter devant

---

964 FMI, « Communiqué de presse n°17/419 », 3 novembre 2017, disponible sur www.imf.org, [consulté le 01 juillet 2018].

965 Décision n°343 (54/47) du 11août 1955.

966 Confirmation en date du 28 septembre 1954, voir Annual Report 1955 p.115.

967 Art. XXVI section 3.

les instances compétentes du Fonds une défense tant écrite qu'orale fondée sur des arguments de fait ou de droit.

La décision de retrait du FMI comporte des conséquences à deux égards. En premier lieu, le retrait a des incidences sur le plan financier. En effet, les Statuts prévoient un apurement des comptes qui, normalement, devrait se dérouler à l'amiable[968]. Si tel n'est pas le cas, les dispositions fort détaillées de l'Annexe J deviennent applicables. L'Annexe prévoit notamment un versement à l'État d'un montant équivalent à sa quote-part augmentée de ce qui lui est dû et diminué de ce qu'il doit au Fonds sur la base échelonnée de versements semestriels. En cas de désaccord persistant, le recours à *l'arbitrage international* est prévu, chaque partie au différend nommant un arbitre, le sur-arbitre pouvant quant à lui être désigné in fine par le Président de la CIJ[969].

En second lieu, le retrait d'un État du FMI entraîne automatiquement son exclusion de la BM. Il ressort en effet de l'article VI section 3 des Statuts de la BIRD que « *tout État-membre cessant d'être affilié au Fonds Monétaire International cessera automatiquement, trois mois après, d'être membre de la Banque, à moins que celle-ci n'ait consenti, à une majorité des trois quarts de l'ensemble des voix attribuées, à l'autoriser à rester membre* ».

Au-delà de son aspect fortement punitif, il faut dire que l'intérêt d'une telle sanction se vérifie difficilement en ce sens que son adoption rompt toute collaboration entre l'État qui n'est dès lors plus soumis à une quelconque obligation de fond ou même procédurale et l'Organisation qui perd dès lors tout moyen de contrôle et de pression sur l'État. Or, rappelons que l'objectif de la surveillance exercée est de veiller au maintien de la stabilité monétaire et financière internationale à travers le suivi de l'application du cadre normatif élaboré à cette fin. De ce point de vue, l'expulsion apparaît comme un constat d'échec traduisant l'incapacité des deux parties à collaborer. L'on comprend alors aisément pourquoi depuis l'expulsion de la Tchécoslovaquie en 1954, le Fonds n'a jamais fait preuve d'une approche contentieuse mais a au contraire fait preuve de pragmatisme et de compréhension pour autant que ses membres défaillants acceptent à leur tour de faire preuve de coopération et de revenir dans le droit chemin autant que faire se peut dans les meilleurs délais.

A cet effet, il peut être observé que malgré la constatation d'un manquement aux obligations statutaires, cette sanction de la non-conformité telle que prévue à l'article XXVI section 2(c) n'a jamais été appliquée. Tel fût notamment le cas le 15 Août 1971 avec l'écroulement de la parité-or jusqu'au 1er avril 1978 qui vit être adopté le régime international des taux de change flottants. Plus récemment en 2010, la procédure de retrait forcé avait été déclenchée à l'encontre de l'Argentine en commençant par la première sanction préalable qu'est l'irrecevabilité à l'utilisations des ressources mais cette procédure dite de censure ne fût pas menée à son terme. Si ce dernier épisode démontre l'ineffectivité de la sanction de l'expulsion, il démontre dans le même temps son caractère dissuasif car trois ans après le déclenchement de la procédure, le Fonds a noté avec satisfaction les nombreux efforts faits

968 Art. XXVI section 3.

969 Art. XXIX c.

par l'Argentine pour mettre fin à la défaillance dont elle s'était rendue coupable à savoir la communication d'informations tronquées. C'est dire que la menace de l'adoption d'une telle sanction comporte à l'égard de l'État en cause, un effet contraignant.

B. Les sanctions disciplinaires au niveau régional

Au niveau régional, l'on distingue deux types de sanctions disciplinaires que sont les sanctions pécuniaires (1.) et les sanctions privatives de droits liés à la qualité de membre (2.).

1. Les sanctions pécuniaires

Du latin *pecuniarus* ou *pecunia* qui signifie argent, les sanctions pécuniaires correspondent à toute sanction dont la substance s'apprécie en argent. De manière concrète, elle consiste à l'égard du sujet défaillant, dans l'obligation de verser une somme d'argent donnée. Au niveau régional, il est aménagé un système de sanctions pécuniaires aussi bien en ce qui concerne la surveillance budgétaire (a.) qu'en matière strictement financière (b.).

a. Les sanctions pécuniaires dans le cadre de la surveillance budgétaire

En ce qui concerne le volet budgétaire, il convient avant tout de rappeler que les textes européens prévoient un volet répressif de l'inexécution des règles prescrites. L'une de ces règles est la stricte interdiction des déficits publics excessifs. Afin d'assurer l'effectivité de celle-ci, la Commission et le Conseil de l'UE sont dotés d'un pouvoir de sanction dont la mise en application s'effectue selon une procédure régie l'article 126 tel que précisé par le Protocole n°12 sur la procédure de déficit excessif et le règlement n°1467/97. Selon ces différents textes, tous les États membres de l'UEM ont l'obligation d'éviter les déficits publics excessifs. Le déficit public excessif correspond en réalité à la conjugaison de deux critères que sont un déficit excessif supérieur à 3% du PIB et une dette publique supérieure à 60% du PIB. Les sanctions prévues ne s'appliquent uniquement qu'aux déficits excessifs publics. Ce caractère public tient au caractère étatique du déficit. A ce titre, relèvent de ce dispositif les seules dettes engagées pour le compte de l'État qu'il s'agisse des administrations centrales ou locales.

Selon la procédure établie, la sanction financière n'intervient qu'en dernier recours au terme d'un processus incluant l'adoption cumulative de plusieurs sanctions préalables dont l'analyse a fait l'objet des développements précédents. En effet, lorsque dans le cadre de sa surveillance budgétaire, la Commission constate l'existence actuelle ou potentielle d'un déficit excessif, elle adresse après des échanges avec l'État concerné, un rapport au Comité économique et financier qui émettra un avis sur ce rapport. Dans le cas où la constatation de l'existence du déficit public excessif est confirmée, la Commission adressera un avis et une recommandation au Conseil. Sur cette base et sur une base discrétionnaire, le Conseil adoptera une décision constatant également ou non le déficit public excessif. Lorsque l'excessivité du déficit public est établie, le Conseil adressera des recommandations préconisant des mesures à prendre pour corriger ce déficit excessif. Si d'aventure aucune action n'est prise pour faire suite à ces recommandations, ces dernières seront mises à la

disposition du public pour informer l'opinion publique [y compris les marchés]. En cas de négligence ou mauvaise volonté manifeste, sera alors adoptée une sanction financière qui prendra dans un premier temps la forme d'un dépôt obligatoire auprès de la Commission d'une somme équivalant à 0,2% du PIB de l'année précédente. Ce dépôt sera ensuite converti en amende si aucune mesure n'est toujours prise. La mise en place des sanctions financières étant graduelle, l'amende fixée au départ à 0,2% du PIB pourra aller jusqu'à 0,5% du PIB en cas d'absence de mesures suivies d'effet.

Comme il peut l'être constaté, la sanction financière n'intervient qu'au terme d'une longue procédure impliquant plusieurs sanctions préalables. C'est sans doute pour cette raison qu'aucun État membre n'a encore à ce jour, fait l'objet d'une sanction financière bien que la procédure ait été déclenchée à plusieurs occasions. Notons par exemple que pendant la crise économique qui a fortement touché la zone euro à partir de 2010, 24 pays au total furent placés sous la procédure de déficit public excessif. Mais il n'en reste plus qu'un seul à ce jour : l'Espagne.

Deux facteurs expliquent cet état de fait. Le premier est la faculté qu'a le Conseil d'apprécier l'opportunité de l'adoption d'une telle sanction. Ce pouvoir d'appréciation a été utilisé dans les cas de l'Espagne et du Portugal en 2016. Dans ces deux cas, sur recommandation de la Commission, le Conseil a en effet retenu que la sanction financière n'était pas opportune en raison de la conjoncture économique qui affectait les deux pays ainsi que des efforts de réforme et leurs engagements à respecter les clauses du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) aux échéances prévues. A la lumière des cas espagnol et portugais, force est constater que ces deux décisions consacrent une interprétation flexible du dispositif de sanction en matière budgétaire.

Le second facteur est à rechercher dans le caractère dissuasif de cette sanction. En effet, lorsque la procédure est déclenchée, l'aboutissement prévu par les textes est la sanction financière. Afin d'éviter une sanction aussi lourde de conséquence, l'expérience démontre que les États concernés mettent en œuvre les recommandations qui leurs sont adressées dès que la sanction morale de la publicité est adoptée. L'exemple le plus récent est celui de la France qui a réussi à éviter les sanctions financières en 2018 grâce à la présentation d'un programme de réformes suivi par des performances budgétaires respectueuses des règles européennes au bout d'une longue procédure déclenchée en 2009. Aujourd'hui, c'est l'Italie qui inquiète les autorités européennes en raison du niveau de sa dette publique qui s'est élevé à 130,7% de son PIB en 2018.

b. Les sanctions pécuniaires dans le cadre de la surveillance financière

Rappelons que parallèlement à la surveillance des politiques budgétaires, l'UEM et les unions monétaires de la zone CFA ont respectivement mis en place un système régional de surveillance financière. L'on retrouve principalement l'aménagement d'une sanction financière au sein de l'UEM dont la régulation financière s'organise à travers la mise en place d'un système de surveillance financière [SESF] qui a été renforcé depuis peu par la mise en place d'un mécanisme de surveillance unique [MSU] dans le secteur bancaire. Si dans le cadre

du SESF, la réalité du pouvoir de sanction appartient aux autorités nationales, il en va autrement en ce qui concerne le MSU.

Composé de la *BCE* et des *autorités nationales* compétentes qui coopèrent et échangent des informations, on se rappelle que le Mécanisme de surveillance unique [MSU] a pour finalité d'assurer une surveillance cohérente et homogène des établissements de crédit afin d'éviter l'arbitrage réglementaire et la fragmentation du marché des services financiers au sein l'Union. Participent au *MSU*, tous les États membres de la zone euro et les États membres de l'Union européenne qui ont décidé d'adhérer au mécanisme.
Depuis novembre 2014, le règlement MSU a confié à la BCE certaines missions en rapport avec la surveillance prudentielle des établissements de crédit dans les États membres participants[970]. Au titre de sa mission de surveillance prudentielle, il a été ainsi été reconnu à la BCE plusieurs pouvoirs qui consistent dans la délivrance d'agréments[971], l'évaluation des notifications d'acquisition et de cession des participations qualifiées des établissements de crédit[972], le suivi du respect des exigences prudentielles[973], et les contrôles prudentiels par la réalisation de tests de résistance[974].

Pour accomplir ces différentes missions, les articles 102 et suivant du règlement investissent la BCE d'un pouvoir de sanction pécuniaire à l'égard des établissements de crédit défaillants qui relèvent de sa compétence. Il s'agit de l'ensemble des établissements de crédit en ce qui concerne les décisions d'agrément et de notification concernant les participations qualifiées ; ainsi que des établissements qui présentent plus de 30 milliards d'actifs ou qui pèsent plus de 20% du PIB de leur État membre d'origine en ce qui concerne l'ensemble des missions énoncées par le règlement du 13 octobre 2015 à savoir : la délivrance d'agréments, l'évaluation des notifications d'acquisition et de cession des participations qualifiées des établissements de crédit, le suivi respect des exigences prudentielles, et les contrôles prudentiels par la réalisation de tests de résistance.

En vertu de l'article 132§3 du TFUE, il existe deux types de sanctions pécuniaires : l'astreinte et l'amende. L'amende correspond au montant forfaitaire que l'établissement de crédit est tenu de verser tandis-que l'astreinte est le montant que l'établissement est tenu de verser périodiquement, dans le cas d'une infraction continue, et qui devra être calculé pour chaque jour d'infraction suivant la notification à l'entreprise d'une décision[975].

La validité de ces deux sanctions est assujettie à la satisfaction à certaines conditions de fond et de forme. En ce concerne le fond, la validité de la sanction financière est conditionnée par un délai de prescription et un montant maximal à payer. S'agissant du délai de

970 La surveillance micro prudentielle renvoie à la surveillance des établissements de crédit.

971 Règlement 468/2014 du 16 avril 2014, art. 73 et s.

972 Règlement du 15 oct. 2013, art. 4§1(c).

973 Ibid, art. 4§1(d).

974 Ibid, art. 4§1(f).

975 Règl.(CE) n°2532/98 du Conseil, art. 4 bis.

prescription des infractions[976], le droit d'adopter une sanction en cas d'infraction à une décision ou à un règlement de la BCE lié à l'exercice de ses missions de surveillance expire cinq ans après que l'infraction ait été commise ou, en cas de manquement continu, cinq ans après la cessation de l'infraction. Dans le même temps, toute mesure prise par la BCE aux fins de l'enquête ou de la procédure relative à une infraction interrompt le délai de cinq ans prévu. L'interruption du délai prend effet le jour où la mesure est notifiée à l'entité concernée et recommence à courir à chaque interruption. Toutefois, ce délai de prescription n'excèdera pas une durée de dix ans après la commission de l'infraction ou, en cas de manquement continu, de dix ans après la cessation de l'infraction. Précisons en outre que la durée maximale de l'astreinte est de six mois à partir de la date prévue dans la décision de la BCE. Enfin, le droit de la BCE de faire procéder à l'exécution de sa décision de sanction expire cinq ans après son adoption.
S'agissant des montant maximum à payer, la limite fixée par l'article 4 bis du règlement (CE) nº2532/98 diffère selon la sanction financière adoptée. Pour les amendes, le montant maximal est égal à deux fois le montant des profits réalisés du fait de l'infraction ou des pertes qu'elle a permis d'éviter, si ceux-ci peuvent être déterminés, ou à 10 % du chiffre d'affaires annuel total de l'établissement tandis-que le montant des astreintes est égal à 5% du chiffre d'affaires quotidien moyen par jour d'infraction.

En ce qui concerne la forme, l'article 1er(2) du règlement(UE) 2015/159 du Conseil du 15 janvier 2015 modifiant le règlement (CE) n°2532/98 concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions impose à la BCE deux obligations que sont la notification et la publication de sa décision de sanction. A cet effet, toute décision d'infliger une sanction à un établissement de crédit devra être publiée sur son site internet, que cette décision ait fait ou non l'objet d'un recours. Cette publication qui interviendra dans les meilleurs délais après notification à l'entreprise en cause, devra comprendre des informations sur le type et la nature de l'infraction ainsi que sur l'identité du sujet défaillant, sauf si une telle publication aurait pour effet de compromettre la stabilité des marchés financiers ou une enquête pénale en cours, ou encore, de causer un préjudice déterminable et disproportionné à l'entreprise concernée. Notons en outre que dans le cas où sa sanction fait l'objet d'un recours pendant devant la Cour de justice, les informations relatives à l'état d'avancement de ce recours et à son issue devront également être publiées. Enfin, la BCE veillera à ce que les informations publiées demeurent disponibles sur son site internet officiel pendant au moins cinq ans.

Il ressort de ces développements que le système de sanctions pécuniaires est particulièrement développé au sein de l'UEM. Au sein de la zone CFA, la sanction pécuniaire est presqu'inexistante. On la retrouve non pas dans le cadre de la surveillance institutionnelle, mais uniquement dans le cadre de l'exercice du contrôle juridictionnel à travers la mise en œuvre d'une procédure pénale. Selon la procédure prévue, la personne physique dont la responsabilité pénale sera retenue au titre d'infractions prohibées au sein de la zone CFA,

976 Ibid, art. 4 quater.

pourra être punie d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et, ou d'une amende allant de 100.000 FCFA à 10 millions FCFA[977]. Les infractions visées sont notamment le défaut d'agrément, la réalisation illégale d'opération de mico-finance, ou encore la mis obstacle aux contrôles de la COBAC ou des commissaires aux comptes. Dans cette perspective, l'article 61 du règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC reconnaît expressément le droit à la COBAC de se constituer partie civile en saisissant le Ministère public pour l'ouverture d'une procédure pénale.

2. La suspension des droits liés à la qualité de membre

Contrairement à la sanction pécuniaire, la privation des droits au niveau régional, relève aussi bien de l'Eurosystème que des autorités de la zone CFA.

Au sein de la zone euro, une telle sanction peut être prononcée pour des motifs d'ordre prudentiel. En effet, outre le mécanisme de suspension de l'aide reçue par les États membres prévu dans le cadre de l'application du TSGC déjà étudié, il a été aménagé un mécanisme de suspension des droits reconnus aux personnes privées en cas de manquement à leur obligation des réserves auprès des banques centrales dont le contenu s'en rapproche fortement. Précisons qu'au sein de la zone euro, la politique monétaire commune est mise en œuvre par l'Eurosystème qui est composé de la BCE et des banques centrales nationales des pays membres ayant adopté l'euro[978]. Dans ce contexte, l'une des obligations imposées aux établissements de crédits est la constitution obligatoire d'un certain montant de réserves sur le compte courant qu'ils ont ouvert auprès de leur banque centrale : c'est la règle dite des *réserves obligatoires*[979].

Conformément au règlement (CE) n° 2157/1999[980], la BCE applique des sanctions aux établissements qui manquent à leurs obligations au titre des règlements et décisions de la BCE concernant l'application de réserves obligatoires. Ainsi, en vertu des dispositions contractuelles ou réglementaires appliquées par chaque BCN concernée [ou par la BCE], l'Eurosystème peut, pour des motifs d'ordre prudentiel, suspendre ou supprimer l'accès des établissements financiers aux instruments de la politique monétaire. Sans entrer dans les détails techniques de la matière monétaire et financière, il peut être cité à titre d'exemple la suspension de l'accès aux emprunts que les banques peuvent effectuer auprès de la BCE, de leur BCN, ou même des autres banques commerciales sur le marché interbancaire. Cette

---

977 Règlement 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC, art. 58.

978 A l'échelle de l'UE, l'Eurosystème est substitué par le Système européen des banques centrales (SEBC) qui s'étend également aux banques centrales des pays membres de l'UE n'ayant pas adopté l'euro.

979 Protocole n°4 du Statut du SEBC,

980 Règlement (CE) n° 2157/1999 de la Banque centrale européenne du 23 septembre 1999 sur les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions (BCE/1999/44), au règlement (CE) n° 2531/98 du Conseil du 23 novembre 1998 concernant l'application de réserves obligatoires par la Banque centrale européenne5, modifié, et au règlement (CE) n° 1745/2003 de la Banque centrale européenne du 12 septembre 2003 concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/2003/96)

sanction peut être étendue aux succursales de ce même établissement implantées dans d'autres États membres. Lorsqu'à titre exceptionnel, la mesure s'impose en raison de la gravité d'un cas de non-respect, au vu par exemple de sa fréquence ou de sa durée, l'accès de l'établissement en infraction à toute nouvelle opération de politique monétaire peut être suspendu pour une période déterminée[981].

Au sein de la zone CFA, le mécanisme de privation des droits se singularise par l'importante étendue des pouvoirs de sanction conférés aux autorités de surveillance. L'illustration la plus patente en est sans doute l'habilitation faite à la COBAC à prononcer des sanctions privatives de droit à l'encontre d'opérateurs en infraction établis dans l'espace CEMAC. En effet, il ressort de l'article 61 du règlement n° 01/02/CEMAC/UMAC/COBAC que la Commission bancaire peut prononcer à l'encontre d'un établissement qui n'a pas déféré à une injonction ou fait suite aux recommandations qui lui ont été formulées, l'une des sanctions consistant en des interdictions d'activités, des suspensions ou démission des dirigeants, et des retraits de cartes professionnelles et/ou d'agréments. L'on saisit alors la particularité du mécanisme de privation des droits au sein de la CFA en ce sens que les autorités compétentes sont pourvues d'un pouvoir important de discipline dont l'exercice produit des effets concrets sur la qualité même de membre, le processus pouvant aboutir à la suspension de cette qualité.

Toutes ces différentes sanctions disciplinaires nous permettent d'affirmer que les autorités régionales compétentes sont pourvues en plus de leur pouvoir règlementaire d'investigation, d'un pouvoir répressif très étendu. A titre de comparaison, en droit interne [français], cette concentration entre les mains d'un même organe des pouvoirs d'enquête et de sanction avait été jugée contraire à l'article 6-1 de la Convention Européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du citoyen[982]. L'on peut donc être fondé à soutenir que la reconnaissance de l'ensemble de ces pouvoirs aux autorités régionales considérées, est de nature à faire de celles-ci des organes quasi-juridictionnels. Cette volonté a d'ailleurs été assumée par la Cour de Justice de la CEMAC à travers un arrêt rendu le 16 mai 2002 dans une affaire opposant la COBAC à M. Tasha L. Lawrence[983]. Dans cette affaire, des contrôles avaient été effectués par la COBAC auprès d'Amity Bank, établissement de crédit ayant son siège social à Douala au Cameroun. Les contrôles effectués avaient révélé des irrégularités au sujet desquelles M. Tasha L. Lawrence, Président du conseil d'administration et directeur général de ladite banque avait été invité à s'expliquer. Étant resté sans nouvelles de l'intéressé, la COBAC avait alors prononcé sa démission d'office de ses fonctions. Saisie par le Sieur Tasha L. Lawrence,

---

981 BCE, « La mise en oeuvre de la politique monétaire dans la zone euro », février 2004, p.14, disponible sur www.ecb.europa.eu, [consulté le 08 août 2018].

982 CA Paris, arrêt, 7 mai 1997, aff. Youri, Banque et droit, n° 53, mai - juin 1997, p. 40, Obs. H. De Vauplane ; Com., 1er Décembre 1998, Banque et droit, n° 64, Mars – Avril 1995, p. 35, Obs. H. De Vauplane. Cette solution a été également réaffirmée par la jurisprudence européenne. En ce sens, CEDH, Ortenberg c. Autriche, arrêt du 25 novembre 1994, série A n°295-B, §. 31 ; CEDH, Cour (Troisième Section), 8 févr. 2000, McGonnell c. Royaume-Uni, n° 28488/95, §. 52-57 ; CEDH, Wettstein c. Suisse, n°33958/96, §. 44-47.

983 C.J. CEMAC, 16 mai 2002, n°003/ADD/CEMAC/CJ/02 du 16 mai 2002, COBAC c/ Tasha L. Lawrence, Penant, n°854, 2006, p. 114-132, Note Yvette R. Kalieu Elongo.

la Cour de Justice de la CEMAC fit droit à cette exception de procédure et débouta le requérant de sa demande. Dans cette décision, la Cour de justice communautaire affirme clairement la nature juridictionnelle de la COBAC en faisant valoir que « *le pouvoir ainsi reconnu à la COBAC de rendre des décisions exécutoires de plein droit et susceptibles de recours devant la Cour de Justice confère implicitement et nécessairement un caractère juridictionnel tant aux dites décisions qu'à cet organisme statuant en matière disciplinaire* ». Le caractère exécutoire et la possibilité de recours contre la décision sont ainsi les deux arguments avancés par le juge communautaire pour reconnaître une nature juridictionnelle à la COBAC.

***

A l'évidence, que l'on se place sous l'angle de la surveillance multilatérale ou sous celui de la surveillance régionale, les institutions compétentes sont dotées d'un pouvoir de sanction disciplinaire. De ce point de vue, deux considérations méritent d'être soulevées. La première tient aux points communs qui caractérisent le pouvoir de ces autorités. En effet, nous avons pu constater que de manière générale, la typologie de ces mesures se résume dans la privation des droits liés à la qualité de membre. Entrent dans cette catégorie, la suspension des droits de vote, la privation de privilèges inhérents à la qualité de membre comme l'accès aux instruments de politique monétaire et enfin l'exclusion qui constitue l'ultime sanction. Intervenant de manière exceptionnelle, l'exclusion met un terme à la qualité de membre en dépouillant le sujet de ses droits mais également de ses obligations. A ce titre, cette sanction est plutôt considérée comme un aveu d'échec et la suspension temporaire de privilèges lui est préférée.

La seconde observation tient à la différence qui existe entre la surveillance des institutions multilatérales et celle exercée au niveau régional. En effet, l'on a pu constater que le pouvoir disciplinaire des autorités régionales sur les sujets relevant de leur compétence est plus étendu que celui des instances multilatérales. Cette différence se cristallise notamment dans l'habilitation des premières à adopter des sanctions pécuniaires. Alors qu'au niveau multilatéral, la sanction pécuniaire n'est pas prévue, les dispositions régionales prévoient en plus des sanctions qui viennent d'être évoquées, deux types de sanction pécuniaire que sont l'amende et l'astreinte. Rappelons néanmoins qu'il s'agit là d'une particularité européenne, les autorités de la zone CFA bénéficiant malgré tout d'un pouvoir de sanctions privatives de droits plus important.

***

Au-delà de question de la typologie des sanctions, l'étude des mesures coercitives nous livre des enseignements très utiles en ce qui concerne la force contraignante de la surveillance à l'égard les États. Si la constatation de l'effet contraignant des sanctions disciplinaires prévues au niveau multilatéral à l'égard des États ne souffre d'aucune ambiguïté, la réalité paraît beaucoup plus nuancée au niveau régional. De ce point de vue, une différence de taille doit être relevée entre la surveillance exercée dans la zone euro et celle exercée par les autorités de la zone CFA nonobstant la caractéristique commune que représente la contrainte évidente observée sur les personnes privées. Au niveau européen, la surveillance de la

discipline budgétaire et celle des règles prudentielles aménage un dispositif coercitif qui prévoit entre autres l'adoption de deux types de sanctions disciplinaires qui produisent un réel effet contraignant sur les États. Il s'agit des sanctions pécuniaires prévues dans le cadre de la procédure de déficit public excessif et de la suspension du droit à l'assistance financière du MES si tant est que cette dernière sanction puisse être également classée parmi les sanctions disciplinaires.

Au sein de la zone CFA, la situation est totalement différente car le mécanisme de surveillance au sein des unions monétaires africaines n'est assorti que de deux sanctions dont la procédure n'est pas précisée. Il s'agit de la sanction morale de la publication des résultats des évaluations et de la suspension du soutien financier par l'Union lorsque celui-ci est prévu. Il faut dire qu'il est des années où les critères sont satisfaits par les États et d'autres où aucun critère de convergence [règle budgétaire applicable] n'est satisfait. Cependant, la procédure de sanction n'a jamais été déclenchée pour non-respect de ceux-ci. Sous cet angle, la contrainte des mécanismes de convergence des unions monétaires africaines se trouve limitée par l'imprécision et l'absence de clarté des mécanismes de sanctions. L'on peut alors s'interroger sur les moyens de pression dont disposent les différentes régionales pour inciter les États à respecter les règles car lorsque la conjoncture se dégrade, les États membres ont généralement tendance à contourner lesdites règles. Il convient à cet effet de se joindre à Désiré AVOM qui plaide pour la définition d'une liste exhaustive d'événements exceptionnels qui pourraient permettre une dérogation aux règles budgétaires applicables[984]. L'on pourrait par exemple penser aux facteurs exogènes comme la fluctuation des monnaies internationales ou la chute des cours des matières premières, ou encore à des facteurs endogènes comme les événements climatiques et sociaux comme la guerre civile. Le réaménagement d'un mécanisme de sanctions coercitives plus élaboré permettrait de pallier à cette situation d'impuissance des autorités régionales vis-à-vis des États membres.

Conclusion du chapitre

Au regard de ce qui précède, force est d'admettre que les systèmes de surveillance générale et décentralisée aménagent un dispositif important prévoyant plusieurs types de sanctions que l'on a pu répartir en deux catégories : les sancti ons d'ordre moral et les sanctions coercitives. Cela étant, le recours aux sanctions de type coercitif n'intervient de manière générale que manière occasionnelle.

Deux principaux facteurs expliquent ce caractère occasionnel. Le premier tient au nombre limité d'acteurs titulaires de ce pouvoir au niveau multilatéral. On peut en effet remarquer que les autres instances ne possédant qu'un pouvoir de recommandation d'adopter des contre-mesures, les seuls acteurs à compétence multilatérale dotés d'un réel pouvoir de coercition sont les institutions de Bretton-Woods.

---

984 Désiré Avom et Daniel Gbetnkom, « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone Cemac : bilan et perpectives », *Mondes en développement* no 123, nº 3 (1 septembre 2003): p.118.

Le second facteur tient aux différentes pesanteurs qui pèsent sur le régime d'adoption de ces sanctions. La première pesanteur réside dans les conditions de validité de ces dernières. En effet, l'adoption des sanctions dites coercitives est assujettie au respect de plusieurs conditions de fond et de forme qui sont de nature à complexifier leur procédure d'adoption. A ce titre, elles interviennent le plus souvent au terme d'un processus impliquant l'adoption graduelle de plusieurs sanctions préalables. La seconde réside dans leur relative inefficacité compte aux objectifs recherchés par la surveillance. En effet, le rôle premier de ces institutions de régulation est avant tout de servir de centre de coopération afin de permettre le suivi de la mise en œuvre des règles consensuellement convenues. Or, le propre même de la coercition est de rompre toute idée de dialogue en imposant le respect d'une norme par la contrainte. Cela explique pourquoi les acteurs de la surveillance privilégient le recours quasi-systémique à la sanction morale que constitue la publication des évaluations dont l'objectif est de susciter une prise de conscience pour inciter les États à modifier les comportements déviants.

Précisons toutefois que ce recours privilégié à la sanction morale n'équivaut nullement à l'inutilisation totale des sanctions coercitives. Ces sanctions n'interviennent cependant de manière générale que dans deux cas de figure : lorsque l'État défaillant est lié en n'ayant aucune autre issue de recours [cas des États bénéficiant d'une assistance financière], et lorsque l'esprit de coopération qui doit régner entre l'État et l'autorité compétente ne peut plus être préservé. Cela traduit l'existence d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire permettant à l'instance compétente d'apprécier la gravité de l'acte en décidant de l'opportunité de la sanction à adopter. De ce point de vue, le faible recours aux sanctions coercitives à l'égard des États dénote le pragmatisme des instances compétentes qui veulent assurer à la surveillance exercée, une efficacité.

CONCLUSION DU TITRE II

Il ressort de ces développements que la surveillance internationale en matière monétaire et financière se veut un processus de collaboration et de dialogue avec les États membres conciliant délicatement les intérêts de la communauté internationale qui résident dans le *maintien de la stabilité mondiale* avec ceux des intérêts nationaux à travers la recherche du *consentement.*

Il faut en effet rappeler que la sauvegarde de la stabilité financière et monétaire internationale constitue l'objectif ultime de la surveillance. Pour y parvenir, la surveillance effectuée se caractérise à l'égard des États par une contrainte procédurale qui passe par l'obligation de se soumettre à l'évaluation des instances compétentes. Cette obligation est d'ailleurs renforcée à l'égard de certains pays en fonction de leur situation économico-financière. En effet, le but de la surveillance étant d'évaluer la mesure dans laquelle les politiques des États membres favorisent la stabilité systémique, l'importance systémique constitue un critère important pour déterminer les cycles d'évaluation des membres. A ce titre, il est apparu approprié pour les deux principaux acteurs de la surveillance que sont le FMI et le CSF, d'examiner de plus près les politiques de ceux de leurs membres dont le secteur financier sont plus susceptibles d'affecter la stabilité mondiale. Sous cet angle, la contrainte procédurale se révèle accrue pour les 29 économies d'importance systémique qui ont de ce fait l'obligation de se soumettre au PESF tous les 5 ans et à des consultations réellement annuelles au titre de l'article IV contrairement aux autres États. Dans le même temps, il a été constaté que les États financièrement dépendants sont soumis à une obligation procédurale encore plus renforcée.

Cela étant, bien que la recherche de la stabilité mondiale soit une caractéristique majeure de la surveillance, la contrainte procédurale qu'elle implique se heurte au respect des intérêts nationaux. A cet effet, l'efficacité de la surveillance se trouve assujettie au respect de la souveraineté des États à deux égards. Sur le plan procédural, il faut dire que la pertinence des résultats des évaluations effectuées dépend nécessairement de la qualité des informations sur lesquelles l'opinion de l'évaluateur sera fondée. Or, le statut de souverain dont bénéficie l'État implique une limitation du pouvoir des institutions à obtenir certaines informations jugées confidentielles. Par conséquent, leur seul moyen de les obtenir sera d'en rechercher la fourniture auprès des États sur une base volontaire.

Sur le plan normatif, il faut dire que la surveillance exercée se distingue par son caractère essentiellement recommandatoire en ce sens que le consentement qui est une manifestation de la souveraineté des États implique que doit être recherché l'avis des autorités nationales sur les questions d'intérêt national. Ainsi, les États ne sont pas tenus de modifier leurs politiques dans l'intérêt de la stabilité mondiale. Pour assurer à ces recommandations un effet sur les politiques nationales, le moyen privilégié par les autorités de surveillance est donc le recours à l'incitation par la persuasion et des mesures d'accompagnement. Dans cette même logique, la sanction privilégiée par les instances de surveillance sera simplement d'ordre moral : la publication des résultats. Malgré tout, bien que l'application des sanctions

coercitives soit de manière générale assez exceptionnelle, il est un moyen par lequel les autorités compétentes ont tendance à assurer à leurs conclusions un effet contraignant : c'est le mécanisme de l'assistance financière. Ce mécanisme se caractérise en effet par l'élaboration d'une conditionnalité fondée sur les objectifs statutaires dont le non-respect aura pour résultante la suspension du droit d'accès aux ressources sollicitées par l'État concerné.

Ainsi, l'on peut affirmer que si la contrainte de la surveillance de droit commun peut être considérée comme relative car essentiellement procédurale, celle-ci se trouve pleinement renforcée lorsque l'État soumis à la surveillance est économiquement dépendant.

CONCLUSION DE LA DEUXIÈME PARTIE

En définitive, l'on peut retenir que la surveillance internationale en matière monétaire et financière est un processus institutionnel de collaboration et de dialogue dont l'objectif est de veiller à l'effectivité, c'est-à-dire non pas simplement au respect, mais également à l'efficacité d'un cadre normatif de référence élaboré pour assurer la stabilité mondiale.

Pour ce faire, l'on a pu observer que la surveillance s'opère par le biais de plusieurs modalités d'exercice tout en faisant recours à certains moyens pour assurer son efficacité afin d'aboutir à l'adoption des politiques escomptées. A cet effet, la surveillance prend un aspect constructif tendant à permettre de façonner le profil économique des États en orientant leurs politiques nationales. Dans le même temps, on a pu s'apercevoir les acteurs de la surveillance disposent d'un pouvoir d'appréciation très important dans l'exercice de leurs prérogatives. De ce point de vue, il est intéressant de constater que le principe de l'égalité de traitement applicable à toute institution internationale ne nécessite pas que les membres soient traités de manière identique et uniforme. Au contraire, il exige que toute différenciation dans le traitement des membres soit basée sur l'application de critères objectifs qui soient pertinents pour la mise en œuvre des normes de référence.

Cette application in concreto de la surveillance se vérifie aussi bien en ce qui concerne les modalités qu'en ce qui concerne sa force contraignante. S'agissant des modalités de la surveillance, il convient de relever que celle-ci comporte un double objet qui s'analyse dans l'évaluation de la légalité et celle de l'efficacité des politiques nationales. De ce point de vue, les critères d'évaluation diffèrent selon les États considérés. Ainsi par exemple, le contrôle de la mise en œuvre d'une recommandation relative à la lutte contre le financement du terrorisme s'appliquera à un État dont le système financier présente le plus de risques tandis-que le contexte propre à d'autres États sera plus propice à un contrôle dédié à la lutte contre le blanchiment de capitaux.

De plus, l'intensité de la surveillance varie selon les États soumis à la surveillance. A ce propos, l'analyse de l'intensité temporelle des différents mécanismes de surveillance en constitue une bonne illustration. Dans le cadre de la surveillance de droit commun, l'exercice de la surveillance passe essentiellement par le biais de mécanismes d'évaluation dont l'intensité temporelle est faible. L'exemple typique est la notification des politiques qui est un contrôle a posteriori. Il en va autrement des États qui bénéficient d'une assistance financière qui font plutôt l'objet de mécanismes d'évaluation dont l'intensité temporelle est restrictive de la souveraineté. L'on peut ici faire allusion à l'évaluation a priori qui prend la forme de l'approbation préalable au choix de leurs politiques.

En ce qui concerne la force contraignante, il convient de rappeler que la surveillance internationale en matière monétaire et financière se présente comme un processus fondé sur le dialogue qui tend à concilier les intérêts collectifs cristallisés par la poursuite de la stabilité mondiale avec les intérêts nationaux qui se matérialisent par le respect de la souveraineté à travers l'exigence du consentement. A ce titre, les acteurs de la surveillance font

essentiellement recours à la persuasion en formulant des recommandations dont le non-respect conduit le plus souvent à la simple pression morale. L'on note de ce point de vue une grande différence dans la surveillance exercée dans le cadre d'une assistance financière. En effet, le pouvoir de contrainte normative sur les États financièrement dépendants est beaucoup plus important dans la mesure où la simple pression morale est ici substituée par la sanction coercitive de la suspension du droit d'accès à l'aide sollicitée pour contraindre les États concernés à mettre en œuvre leurs engagements.

En un mot, l'exercice de la surveillance ne s'effectue pas de manière uniforme mais au cas par cas selon le profil de l'État considéré en fonction non seulement du pouvoir discrétionnaire d'appréciation des acteurs compétents, mais également en fonction de l'étendue des pouvoirs qui leurs sont reconnus.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le travail présenté dans cette thèse nous a permis de démontrer que la surveillance internationale en matière monétaire et financière se présente comme un ensemble de mécanismes institutionnels de suivi et de contrôle visant à assurer la stabilité du système monétaire et financier international. Rappelons que notre étude nous a amené à orienter notre analyse autour de deux thèmes centraux que sont son architecture institutionnelle et son exercice opérationnel. Suivant les problématiques que posent ces deux thématiques centrales, il nous a ainsi été donné de constater que cette surveillance se caractérise non seulement par la recherche active d'une cohérence[985], mais aussi par le fait qu'il s'agit en pratique d'un exercice relativement respectueux de la souveraineté des États en ce sens qu'elle favorise la coexistence pacifique des intérêts nationaux dans le respect suprême de la communauté internationale. Les divers moyens et sanctions étudiés à son service confirment cette tendance.

La surveillance ainsi caractérisée, il reste à savoir si son exercice comporte réellement une influence sur les comportements des États ? A ce propos, il convient de souligner qu'avant la crise de 2007, l'influence de la surveillance sur les politiques des États membres était très faible[986]. Plusieurs études ont démontré la défaillance de la surveillance en indiquant deux limites alors observées qu'étaient le contenu de l'analyse[987] et la manière de communiquer certaines recommandations qui se sont cependant relevées rétrospectivement fondamentales[988].

C'est ainsi qu'au sortir de la crise financière internationale, les chefs d'État et de gouvernements du G20 s'étaient réunis au sommet de Londres d'avril 2009 pour lancer un plan concerté visant à combler les failles du cadre de régulation internationale. Depuis lors, l'on peut observer que la surveillance a un impact juridique plus important pour deux principales raisons : d'une part elle s'est accompagnée de la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation plus contraignants à l'égard de certains États membres et porte désormais sur un cadre normatif mieux élaboré d'autre part.

---

985 L'on a pu en effet constater qu'en la matière, deux principaux acteurs se sont affirmés dans un rôle d'institutions-pivot en animant de manière très active la coopération interinstitutionnelle : le CSF et le FMI.

986 Lire par exemple sur la surveillance sur la zone euro avant la crise financière, Francesco Martucci, « L'ordre économique et monétaire de la Communauté européenne » (Thèse, Paris 1, 2007), pp.437-439.

987 Jean Pisani-Ferry, André Sapir, et Bergthaler Wolfgang, « An evaluation of IMF surveillance of the euro area », Bruegel Bluepint series (Bruxelles, 2014), p.15 et s. Ce rapport démontre que malgré la suggestion de réformes du marché du travail formulée dans les rapports relatifs à plusieurs Etats membres, le FMI n'a pas identifié dans les rapports relatifs à la zone euro les risques découlant de leur refus de les adopter. En outre, le Secrétariat du FMI a négligé l'importance des risques découlant pour l'ensemble de l'Union économique et monétaire du niveau de la dette de certains Etats.

988 Par exemple, il aurait été utile de souligner auprès des organes de l'Union européenne la gravité de certaines situations, telle celle des finances publiques grecques, dont le FMI avait aperçu les possibles conséquences dès 2006. De manière similaire, le Secrétariat du FMI n'a pas particulièrement mis en valeur sa critique de l'absence d'intégration budgétaire et de l'insuffisance de la supervision financière au sein de l'Union économique et monétaire, qui pourtant s'est révélée fondée par la suite Pisani-Ferry, Sapir, et Wolfgang, p.15.

En ce qui concerne les mécanismes obligatoires, l'on a pu observer par exemple que la première évaluation des USA au PESF en 2010 a ouvert la voie à l'engagement de l'ensemble des États membres du CSF à se soumettre au PESF [FMI, BM] sur une base quinquennale. De même, en 2012, la zone euro en tant qu'entité à part entière a pour la première fois été soumise au PESF jusqu'alors réservé aux États membres. S'agissant du cadre normatif de référence, il faut dire que bien que celui-ci soit essentiellement non contraignant, les États ont pris l'habitude de mettre systématiquement en œuvre les normes monétaires et financières internationales qui ont de toute évidence permis de rendre plus résilient le système financier international qui est un bien commun mondial fragile[989].

Cela étant, l'influence réelle de la surveillance internationale sur les politiques nationales doit cependant être relativisée car en raison de sa nature essentiellement incitative ; il est difficile d'établir un lien entre le contenu de ces évaluations et une éventuelle modification des pays membres. En effet, malgré le taux très satisfaisant de mise en œuvre des engagements internationaux, la pression découlant de cette surveillance n'influence pas toujours les États. A titre d'exemple, l'on peut signaler que les recommandations formulées par le FMI d'une surveillance européenne des finances publiques et celle des déséquilibres macroéconomiques entre les États n'ont pas été mises en œuvre[990].

Par conséquent, s'il ne fait nul doute que le SMFI fait aujourd'hui l'objet d'une meilleure régulation, la surveillance qui en est une composante importante doit s'adapter en permanence pour avoir beaucoup plus d'impact sur la mise en œuvre des politiques nationales. Pour ce faire, nous suggérons le recours à une approche un peu plus contraignante (§ 1.) à laquelle il serait indispensable d'associer un véritable système de responsabilisation des autorités de surveillance (§ 2.).

§ 1. UNE APPROCHE PLUS CONTRAIGNANTE

Ainsi que nous l'avons constaté dans les développements précédents, la surveillance internationale en matière monétaire et financière privilégie l'approche incitative au détriment de la contrainte. Or, le respect de tout ordre juridique passe également par la mise en œuvre de véritables mécanismes de sanction permettant d'annuler les actes contraires à cet ordre normatif qui est loin à ce jour de constituer un ordre public international. Pour ce faire, il convient de pallier aux principales limites du cadre juridique de la surveillance qui sont d'ordre normatif (A.) et institutionnel (B.).

---

989 Lire en ce sens, CBCB, « Basel III Monitoring Report » (BRI, février 2017), p.8; Banque de France, « L'impact des réformes financières », Revue de la stabilité financière, avril 2017, p.17; et, CSF, « Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms », 3e rapport annuel, 3 juillet 2017.

990 Pisani-Ferry, Sapir, et Wolfgang, « An evaluation of IMF surveillance of the euro area », p.14 et s.

A. Les limites normatives

Il ressort de nos analyses que deux principales limites normatives constituent un obstacle au plein effet de la surveillance sur les États. Il s'agit non seulement du consensualisme que nous estimons fondé, mais aussi et surtout de la nature juridique des normes de référence.

L'exigence du consensualisme. Le constat que l'on peut faire est que bien que des efforts aient été faits dans ce domaine, la surveillance internationale se heurte de manière générale à la souveraineté des États. Il faut en effet rappeler que malgré le caractère non contraignant du droit international financier, certains mécanismes internationaux de leur évaluation y découlant deviennent progressivement obligatoires. Tel est l'exemple du PESF [FMI et BM] *originellement facultatif* qui aujourd'hui est devenu *obligatoire* pour *29 juridictions* dont les secteurs financiers ont une *importance systémique*[991] . Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre du CSF sont de même obligatoires pour ses juridictions membres. Il ressort de ces mécanismes que tous les États membres engagés doivent accepter un examen périodique par les autorités internationales compétentes.

Toutefois, malgré cette avancée, la surveillance internationale reposant sur la renonciation à la protection que procure le statut de sujet souverain ; demeure bien souvent assujettie à l'expression préalable des consentements. Ce consentement porte non seulement sur l'exercice mais aussi sur l'étendue [objet] de la surveillance.

Concernant l'objet de la surveillance, l'article VIII sect. 5 des Statuts FMI dispose par exemple que les États sont libres de ne pas communiquer les informations particulièrement confidentielles. Concernant l'exercice même de la surveillance, peut être citée la recommandation du Conseil d'administration du FMI qui préconise que la surveillance se fasse toujours en tenant compte de l'intérêt de l'État surveillé :

> Surveillance is a collaborative process, based primarily on dialogue with country authorities and other stakeholders, and persuasion. While this dialogue should be a continuous process, particular value is seen in seeking country authorities'opinion on issues of interest to them before an Article IV consultation (for example on areas where cross-country experience might be useful)[992].

La principale conséquence en est que dans le cadre de la surveillance multilatérale, les membres ne seront pas tenus de modifier leurs politiques dans l'intérêt de la stabilité mondiale.

Nous estimons que de telles exigences de consentement sont compréhensibles et justifiées car le secteur monétaire et financier est un secteur très sensible pour tout État au même titre que la défense nationale par exemple. Cela étant, il convient de remarquer qu'à ces exigences liées en réalité à la défense des intérêts légitimes, il faut ajouter la question de la valeur juridique des normes de référence qui a pour effet de limiter voire d'annihiler tout pouvoir de contrainte.

---

991 FMI « Press Release: IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors », en ligne : https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10357.htm [consulté le 16 mars 2015].

992 FMI, « Guidance note for surveillance under Article IV consultations », p. 9.

La nature juridique des normes de référence. Le droit monétaire et financier international a ceci de particulier que certaines des normes applicables sont imprécises et les autres relèvent du droit mou. En effet, il est important de rappeler que les normes monétaires énoncées par les Statuts du FMI se caractérisent par leur imprécision dans la mesure où, bien que ces différentes dispositions s'imposent aux États, leur formulation les rapproche fortement de ce qui pourrait être considéré comme de simples recommandations. L'on peut lire à l'article VI section 1 que chaque État « s'efforce d'orienter sa politique économique […], cherche à promouvoir la stabilité […], évite de manipuler les taux de change […] ». Une telle formulation est de nature à favoriser l'interprétation discrétionnaire des États de ce qui est convenable en affaiblissant ainsi le pouvoir de sanction de l'autorité compétente qu'est le FMI. L'on comprend alors pourquoi les menaces des guerres des monnaies entre États sont si récurrentes. A titre d'exemple, la volatilité du yuan chinois et du dollar américain observée en 2018 est considérée à plusieurs égards comme étant le fait des manipulations compétitives de la part de la Chine et des USA. Les obligations statutaires gagneraient alors à être clarifiées de manière à lever toute équivoque.

Par ailleurs, le droit international monétaire et financier se singularise par la prépondérance des normes non-contraignantes. Or, en l'absence de toute obligation juridique, l'organe chargé d'en suivre l'application est tributaire de la bonne volonté des sujets contrôlés qui demeurent libres de les mettre en œuvre ou pas. La limite des mécanismes de contrôle de l'application des actes non obligatoires réside de ce point de vue, dans l'insuffisance de moyens de pression mis à la disposition de l'organe contrôleur ; ce qui explique dans la plupart des cas que la surveillance ait besoin d'être renforcée par un dispositif conventionnel comme par exemple un accord de prêt.

Se pose la question de savoir si en faisant abstraction des pouvoirs ou des limites institutionnelles des acteurs compétents, les mécanismes de contrôle du respect de ces différentes normes sont capables d'assurer de manière efficace la mise en œuvre des normes de droit international financier. La question du choix de leur nature juridique soulève donc la problématique des *sanctions* en cas d'*inconformité*. À ce propos, l'on peut comprendre la question de Robert THOMPSON qui se demande si le choix par une administration nationale de ne pas se conformer à la règlementation internationale post-crise (2008) peut aboutir à l'adoption d'une sanction coercitive[993]. La réponse négative à cette question doit faire prendre conscience de la nécessité de clarifier et modifier la nature juridique des engagements internationaux. Cela nécessiterait certainement un changement dans l'adoption de ces normes en y associant par exemple le plus d'États possible. Une telle orientation ne peut se faire sans difficulté en raison des insuffisances qui s'observent sur le plan institutionnel.

993 Robert B. Thompson, « Financial Regulation's Architecture within International Economic Law », *Journal of International Economic Law* 17, nº 4 (12 janvier 2014): p.821, https://doi.org/10.1093/jiel/jgu044.

B. Les limites institutionnelles

Ainsi que nous l'avons démontré, le système monétaire et financier international se distingue de certaines autres branches du droit international comme le système commercial international au sein duquel l'OMC est la seule autorité compétente, par le fait que plusieurs institutions internationales exercent le mandat de veiller à la stabilité financière mondiale. Bien que cette multiplicité présente des risques liés à a la concurrence et au chevauchement des instances compétentes, il convient de rappeler que de nombreux efforts ont été effectués pour assurer à la surveillance une cohérence. De ce point de vue, le réel problème auquel est actuellement confrontée l'architecture institutionnelle de la surveillance, est lié à l'insuffisance des moyens de pression que possèdent aussi bien les organismes à personnification fragile (1.) que les organisations classiques comme le FMI (2.).

1. Les limites statutaires des organismes à personnification fragile

Rappelons que le cadre institutionnel de la surveillance internationale en matière monétaire et financière se caractérise par la particularité du statut juridique de certaines organisations. L'on distingue sous cet angle, les organismes formels comme les institutions de Bretton-Woods, des organismes à personnification fragile. L'effet juridique de la surveillance exercée par ces dernières institutions a pour obstacle plusieurs limites qui résident aussi bien dans l'ambiguïté de leur statut juridique que dans certains aspects affectant leur légitimité.

L'ambiguïté du statut juridique. L'ambiguïté du statut juridique de ces institutions se situe à un double niveau : leur rattachement et leur nature juridiques. En ce qui concerne leur *rattachement juridique*, se dégagent deux principales catégories que sont les organismes *rattachés à l'ordre juridique international* et les organismes « *transnationaux développés à la marge du droit international* ». L'on compte parmi les organismes relevant de la première catégorie, des institutions comme le Comité de Bâle [BRI] et le GAFI [OCDE]. La particularité de ces institutions vient cependant du fait que leur rattachement à l'ordre juridique international n'intervient pas du fait de leur personnalité juridique ou de leurs textes fondateurs, mais plutôt de leur rattachement à des organisations internationales classiques que sont la BRI ou l'OCDE.

Appartiennent à la seconde catégorie les organismes rattachés aux ordres juridiques nationaux mais qui s'auto-qualifient d'organisations internationales. Il s'agit du CSF qui juridiquement est une association de droit suisse en vertu de l'article 20 du code civil suisse auquel l'on peut rajouter l'AICA, et l'OICV.

S'agissant de leur nature juridique, rappelons que leurs actes constitutifs ne sont assortis d'aucun effet contraignant et ne s'imposent donc pas aux États membres à l'égard desquels les dispositions statutaires ne constituent que des engagements moraux. Tel est notamment le cas du CSF dans la mesure où les dirigeants du G20 ayant opté pour une maturation

progressive de son statut juridique[994], la charte du CSF demeure encore un accord non-contraignant.

Cette ambiguïté du statut juridique de ces institutions a deux implications majeures sur leur aptitude à exercer leur fonction de surveillance de la manière la plus efficace. La première est le risque pour celles-ci d'être facilement oubliées ou délaissées à l'instar du G7 ou du FSF nonobstant les mesures prises pour en faire des structures organisationnelles plus durables *[cas du CSF]*. L'on note là, une différence majeure avec les structures formelles classiques comme le FMI dont la longévité n'est pas à démontrer. La seconde est l'incapacité des instances à prendre des décisions juridiquement contraignantes. Leur surveillance repose sur d'autres mécanismes tels que l'examen par les pairs et le consensus pour assurer la conformité aux normes.
Une comparaison avec les autres systèmes de droit international économique permet de constater que le système monétaire et financier international n'est pas doté de l'ensemble des mécanismes juridiques dont dispose l'OMC. Il ne dispose par exemple que d'une capacité de contrainte très limitée car dépourvu [en ce qui concerne ces instances-là] de tout pouvoir de coercition.

La question de la légitimité. L'insuffisance de moyens de pression s'explique également par le fait que les institutions en cause ne sont pas légitimes à sanctionner. Cette illégitimité se matérialise par deux caractéristiques fondamentales. En premier lieu, celles-ci ne se présentent à l'heure actuelle que comme un système de réseau transnational car composées surtout de régulateurs nationaux et de très peu d'agents indépendants.

Si ce système de réseau comporte des avantages liés à sa souplesse, la spécialisation des institutions impliquées, et à l'association entre organes nationaux, experts internationaux et acteurs privés et publics, un tel système ne favorise pas son indépendance d'autant plus que la représentation de ses États membres dépend de leur poids économique de sorte que certains peuvent être représentés par trois personnalités contre une seule pour d'autres membres.

Par ailleurs, la composition du CSF implique que les travaux du CSF ne concernent à priori que les 24 juridictions membres. Bien que ces juridictions représentent 80% de l'économie mondiale et de l'ensemble des établissements financiers d'importance systémique mondiale, il convient de préciser que plus d'une centaine de juridictions n'y sont pas représentées en dépit du fait qu'un dialogue et la coopération avec les régulateurs financiers nationaux de 65 juridictions non membres sont favorisés par la création en son sein des groupes consultatifs régionaux.

En conclusion, l'on peut dire que la régulation financière internationale repose toujours sur la volonté des États qui sont confrontés à la toute-puissance des marchés[995] d'une part,

---

994 En ligne : http://www.les-crises.fr/documents/2012/g20/communique-g20-los-cabos.pdf, pt.46 [consulté le 17 mars 2015]

995 Régis Chemain, « Les Etats et la régulation des marchés financiers », in *L'État dans la mondialisation*, par Jean-Denis Mouton et Jean-Pierre Cot (Paris: Éd. Pedone, 2013), p.277.

et dont la participation est inégale d'autre part. L'on pourrait alors penser à renforcer les pouvoirs de régulation des instances internationales en les dotant d'un véritable pouvoir de contrainte et en entreprenant des réformes structurelles qui garantiraient leur légitimité. Une institution semble présenter de telles garanties ; mais cette institution qu'est le FMI comporte elle aussi certaines limites d'ordre statutaire.

2. Les limites statutaires des organisations classiques : cas du FMI

Malgré l'existence du CSF et des autres acteurs de la surveillance, le FMI possède sans conteste sur ces derniers, quelques avantages parmi lesquels peuvent être cités pêle-mêle : sa composition quasi universelle qui lui donne une perspective unique, la diversité de ses mécanismes de surveillance qui lui permet de se doter en plus grandes ressources analytiques, sa personnalité juridique internationale qui est assortie d'un pouvoir de contrainte, ou encore son expertise. En raison de ces avantages comparatifs, le FMI est considéré et reconnu comme étant l'institution la mieux placée pour endosser le rôle de « *shérif global*[996] » de la stabilité financière internationale [la stabilité monétaire internationale étant déjà assurée par lui].

Cela étant, si son Conseil d'administration a interprété sa mission de surveillance des politiques de change comme intégrant le secteur financier, force est toutefois d'observer que l'exercice d'une telle compétence se heurte à deux limites majeures d'ordre statutaire.

La première concerne sa compétence personnelle à deux égards. D'abord, il sied d'indiquer que pour prévenir et résoudre les crises, l'autorité financière internationale devrait avoir compétence sur les établissements financiers qui sont des sujets de droit interne. Or, la fonction de surveillance du Fonds ne s'applique qu'aux États c'est-à-dire à la façon dont les politiques nationales du secteur financer se conforment aux standards.
Ensuite, bien que le FMI exerce une surveillance sur les différentes unions monétaires, il ne possède aucune autorité sur les instances régionales car ses relations avec ces dernières ne sont basées que sur la simple collaboration en vertu de l'article X de ses Statuts. De ce point de vue, il conviendrait certainement de rapprocher son système de surveillance de celui du GATT dont l'article XXIV prévoit le contrôle par l'OMC de la compatibilité des accords commerciaux régionaux [unions douanières ou zones de libre-échange] avec des conditions rigoureuses de fond et de forme. Une telle réforme statutaire impliquerait nécessairement de modifier la structure du FMI de manière à introduire les différentes unions monétaires parmi ses membres à l'image du CSF qui compte parmi ses membres, des institutions internationales.

---

996 Voir par exemple, Gary Hufbauer et Daniel Danxia Xie, « Financial Stability and Monetary Policy: Need for International Surveillance », *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): 939- 53, https://doi.org/10.1093/jiel/jgq035; Rosa M. Lastra, « Do We Need a World Financial Organization? », *Journal of International Economic Law* 17, nº 4 (12 janvier 2014): 787- 805, https://doi.org/10.1093/jiel/jgu041; Luis Garicano et Rosa M. Lastra, « Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles », *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): 597- 621, https://doi.org/10.1093/jiel/jgq041.

La seconde limite statutaire se rapporte à son champ de compétence matériel. D'abord, il convient de signaler que le FMI n'a pas reçu formellement un mandat de prévention des crises souveraines. Or, il faut dire que la défaillance financière des États est une problématique majeure du SMFI. D'une part, elle est à l'origine de nombreuses crises économico-sociales. D'autre part, le défaut de paiement laisse le plus souvent les différentes parties à l'accord de financement, impuissantes en raison de l'impossibilité d'un recours juridictionnel pleinement satisfaisant et efficace[997]. La compétence du FMI en matière d'endettement ne découle donc pas de ses pouvoirs statutaires mais intervient sur une base volontaire dans le cadre de programmes d'assistance financière ou sur sollicitation des créanciers privés qui lui donnent un rôle central dans la gestion de la dette. D'un point de vue normatif, il sied donc de faire nôtre la suggestion d'Hassane Cissé de préconiser une refonte des Statuts visant à accorder au FMI la gestion des arriérés même qui ne lui sont pas dus[998].

De plus, contrairement à ce que l'on pourrait penser, les Statuts du FMI ne lui accordent aucune habilitation expresse à surveiller les mouvements de capitaux alors que le SMFI se caractérise aujourd'hui par la complexification et l'intégration des marchés à travers le monde. Les raisons de cette limite statutaire sont à rechercher sur le plan historique. En effet, lorsque le FMI fût créé à la fin de la seconde guerre mondiale, le SMFI n'était pas aussi large et complexe qu'aujourd'hui. Le commerce des marchandises des principaux États était en général régi par des accords bilatéraux. Les transactions financières internationales faisaient l'objet de contrôles très strictes de capitaux pour s'assurer qu'elles étaient compatibles avec les traités relatifs au commerce. Il n'y avait pas de libre convertibilité pour la plupart des monnaies et il n'y avait donc en réalité, pas vraiment de système financier international. Le but de la création des institutions de Bretton-Woods était à cet effet de bâtir graduellement un système multilatéral intégré de commerce et de paiement. Les réalités de cette époque ont tout naturellement conduit les rédacteurs des Statuts du FMI à définir étroitement le SMFI comme « *the monetary and exchange rate regimes of each currency zone ; the stock of international liquidity and te arrangement ; and the economic policies of Fund member countries* ». Dans cette logique, les Statuts ont donné au FMI le mandat précis de la surveillance du SMI dans un sens étroit comme se rapportant simplement les politiques économiques concourant à la stabilité des taux de changes et la liquidité internationale. Conformément à cette vision étroite, le FMI s'était également attribué la responsabilité de surveillance des arrangements et paiements pour les transactions courantes. Ainsi donc, les mouvements des capitaux ou le SFI ont été exclus du champ statutaire. Par voie de conséquence, dans le cadre de sa mission de surveillance des politiques macroéconomiques, il lui est statutairement impossible de justifier toute demande d'informations relative au secteur financier lorsque celles-ci n'ont aucune incidence sur la stabilité des taux de change. Une telle limite statutaire altère l'efficacité de

---

997 L'on peut citer en sens, l'exemple de l'affaire relative à la dette de l'Ukraine à l'égard de la Russie actuellement pendante devant les juridictions anglaises. Ukraine v Law Debenture trust plc [2018] EWA Civ 2026.

998 Hassane Cissé, « Le Fonds monétaire international et l'endettement extérieur des Etats », in *La Dette Extérieure*, vol. 17, Recueil des cours de l'académie de Droit International de la Haye (Brill | Nijhoff, 1995), p.312.

son travail d'analyse du secteur financier. Or, bien que l'activité du FMI tende de plus en plus à intégrer l'analyse des transactions de capitaux, celui-ci n'a encore à ce jour réussi à réunir suffisamment de soutiens parmi ses pays membres pour autoriser une modification des Statuts allant dans ce sens. Par conséquent, le FMI n'a pas le pouvoir de surveiller les mouvements de capitaux dans un monde de plus en plus intégré.

Il n'est donc pas étonnant d'observer que la surveillance des marchés financiers demeure à ce jour la chasse gardée des régulateurs nationaux qui se regroupent au sein de réseaux transnationaux. Là est toute l'importance du CSF dont les pouvoirs devraient être renforcés au même titre que ceux du FMI.

§ 2. LA RESPONSABILISATION DES INSTANCES MULTILATÉRALES

Si tout système de surveillance ne requiert pas nécessairement l'adhésion c'est-à-dire le consentement des États (cas du GAFI et de l'OCDE qui exercent une surveillance sur des États tiers), le consentement inspire toutefois leur confiance dans les différents mécanismes d'évaluation auxquels ils seront soumis. L'un des moyens les plus efficaces pour inspirer cette confiance est la mise en place d'un système tendant à responsabiliser les titulaires du pouvoir de surveillance de sorte qu'ils puissent répondre devant une autorité compétente neutre des actes commis dans l'exercice de leurs missions. Or, il s'avère qu'à l'exception du cadre institutionnel régional, les rares mécanismes prévus au niveau multilatéral correspondent à un système d'auto-responsabilisation (A.). De plus, l'on peut être étonné par la place prépondérante que s'est attribué le G20 dans ce domaine (B.).

A. L'existence d'un système d'auto-responsabilisation au sein des institutions de Bretton-Woods

Les deux institutions les plus avancées en matière de responsabilisation sont les deux institutions de Bretton-Woods qui ont mis en place un système d'autoévaluation visant à garantir l'efficacité de leurs activités à travers entre autres, une analyse rétrospective de leur impartialité.

Au sein de la Banque mondiale, il a été mis en place un mécanisme quasi-juridictionnel de responsabilisation à travers l'établissement d'un organe indépendant de la Présidence nommé Panel d'inspection. Il est composé de trois membres de différents pays, choisis pour leur expertise avérée en matière de développement, leur indépendance et leur intégrité. Créé en 1993 par le Conseil d'administration[999], le Panel agit selon une procédure qui instaure un véritable régime de responsabilité internationale en en réunissant les deux principales composantes que sont la vérification d'un fait internationalement illicite[1000] et la réparation du préjudice subi[1001]. En effet, y est aménagé un mécanisme quasi-juridictionnel de dépôt de plaintes indépendant ouvert à deux ou plusieurs personnes ayant subi ou susceptibles de

---

999 Banque mondiale, Resolution IBRD 93-10 & Resolution IDA 93-6, 22 septembre 1993.

1000 CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, art. 3.

1001 CDI, Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, 2011, art. 31.

subir un préjudice causé par un projet financé par la Banque mondiale. Selon les dispositions applicables, le Panel vérifie si la Banque a respecté ses politiques et procédures internes de protection des personnes et de l'environnement. Conformément au paragraphe 23, la direction du Panel devra soumettre au Conseil des administrateurs, les mesures à prendre pour remédier au manquement constaté, s'il existe un lien causal entre une non-conformité avérée aux politiques et procédures internes et le préjudice subi[1002].

Le FMI a emboité le pas à la Banque mondiale en créant dans un premier temps, le Bureau indépendant d'évaluation [BIE]. Créé en juillet 2001 sous la forme d'un organe entièrement indépendant de la direction et du Conseil d'administration du FMI, la BIE se différencie toutefois du Panel de la BM dans le fait que le BIE ne peut recevoir de plaintes de citoyens [via les ONG]. Celui-ci produit simplement des rapports dont le premier publié en septembre 2002 a concerné l'utilisation prolongée des ressources du FMI. Cette logique de transparence[1003] poussée à l'extrême a même conduit le BIE à s'autoévaluer. Parmi les différents rapports du BIE se rapportant à l'activité de surveillance, l'on peut citer ceux dédiés à la collaboration entre le FMI et la BM dans le cadre des programmes d'assistance financière. A ce propos, l'une des conclusions du rapport de 2005 dédié à l'assistance financière relative à l'IPPTE a été que dans le cadre de l'IPPTE, les contraintes entre les évaluations et programmes des deux institutions ont été résolues de façon très opaque ; ce qui n'a pas permis aux pays de « *deviner ce qui est applicable pour la Banque mondiale et pour le FMI*[1004] ». Par ailleurs, le processus du DSRP a été ressenti comme un moyen d'orientation de la stratégie nationale qui est censée être conçue par le pays lui-même.
De même, le rapport du 12 mars 2007 avait souligné en son temps, la confusion qui entourait les politiques respectives des deux institutions en Afrique sub-saharienne en raison d'une coordination insuffisante.

Précisons que les conclusions du BIE n'ont aucune force contraignante à l'égard des organes du FMI qui sont libres d'y faire suite ou pas. Il convient par ailleurs d'indiquer qu'à la suite des recommandations issues de la revue triennale de la surveillance du FMI en 2014,

---

1002 Depuis sa création, le Panel d'inspection a eu l'occasion de recevoir et traiter plusieurs requêtes. En ce sens par exemple, Requête du 1er décembre 1995, Chili – IFC Financing of Hydroelectric Dams in the BioBio River in Chile ; Requête du 27 juillet 2001, Ouganda – Third Power Project, Fourth Power Project, and Proposed Bujugali Hydropower Project ; Requête du 12 avril 2012, République du Kosovo – Power Power Project (proposed) ; Requête du 21 février 2013, République arabe d'Egypte – Giza North Power Project ; Requête du 23 septembre 2013, Ouzbékistan – Second Rural Entreprise Support Project ; Requête du 21 septembre 2018, Inde – Rural Water Supply and Sanitation Project for Low Income States (RWSSP) ; Requête du 12 septembre 2018, Liban – Water Supply Augmentation Project (P125184), Greater Beirut Water Supply Project (P103063) and its Additional Financing (P165711).

1003 Il convient à ce propos de préciser que bien que la prévention de l'abus de pouvoir en soit l'objectif, le mécanisme de transparence préconisé en la matière relève en réalité de la notion d' « accountability » qui diffère juridiquement de celle de responsabilité. En effet, l'accountability permet simplement aux personnes affectées par l'action de l'institution concernée de faire entendre leur voix tandis que celle de responsabilité permet d'obtenir la réparation des préjudices. En ce sens, Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot, « Représentativité, efficacité, légitimité: des organisations internationales en crise? », in *Traité de droit des organisations internationales*, Traités (Issy-les-Moulineaux: L.G.D.J, 2013), p.100-103.

1004 Anne Thouvenin Jean-Marc Trebilcock, *Le Droit International Social: Droits Économiques, Sociaux et Culturels* (Cork: Primento Digital Publishing, 2013), p.336.

le Conseil des administrateurs a mis en place un nouveau dispositif visant à assurer l'impartialité de la surveillance exercée par l'institution. Ayant pour but de renforcer la crédibilité et l'efficacité du FMI, ce dispositif adopté en 2016 décrit dans un document dénommé « *Impartialité de la surveillance du FMI* » se structure en deux séries d'éléments que sont les principes définissant l'impartialité, et un mécanisme permettant de signaler et d'évaluer toute préoccupation concernant les cas où l'impartialité semble ne pas être respectée.

En vérité, un tel système ne peut être qualifié de véritable système de responsabilité car bien qu'étant indépendantes des organes dirigeants, les instances compétentes sont des organes à part entière des institutions de Bretton-Woods qui sont des acteurs incontournables de la surveillance. Si leur expertise ne peut être remise en cause, l'on pourrait comprendre que les États doutent de leur neutralité. L'intervention d'un tiers est donc à privilégier. A cet effet, il est intéressant de comprendre le rôle du G20.

B. Le rôle du G20

Créé en 1999 après la succession des différentes crises financières des années 1990, le G20 est un groupe constitué de 19 États [auxquels s'ajoute l'Union européenne] dont les ministres, gouverneurs de banques centrales et chefs d'États se réunissent annuellement. Dans sa configuration actuelle, le G20 est l'instance qui imprime la coopération et la direction de la politique économico-financière internationale en fixant les principales orientations pour l'élaboration des politiques de régulation à travers le monde. A ce titre, il fixe les différentes priorités que doivent poursuivre les différents acteurs de la surveillance que sont le FMI, le CSF qu'il a créé pour remplacer le FSF et les autres instances comme l'OCDE ou la Banque mondiale qui doivent lui adresser des rapports annuels sur la mise en œuvre des différentes réformes.

A titre indicatif de sa coordination des politiques macro-économiques, le G20 a créé en même temps que le CSF en 2009, de nouvelles procédures de « surveillance » sur les politiques macro-économiques de ses membres pour assurer leur cohérence et leur contribution à une croissance durable non inflationniste une fois la crise résolue. Dénommé le « Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth », ce cadre est mis en œuvre par le biais d'un processus d'évaluation mutuelle (PEM), qui examine les objectifs économiques de chaque État membre du G20 et les politiques qu'il emploie pour les atteindre. La principale tâche du FMI ici est d'évaluer si ces politiques sont conformes aux objectifs fixés par le G20.

Ainsi qu'on le constate, le G20 exerce sur les acteurs de la surveillance un contrôle politique en apparaissant donc comme la principale instance internationale devant laquelle ils doivent répondre. Si son rôle n'est pas négligeable, son action demeure toutefois limitée par certaines faiblesses affectant sa légitimité du fait non seulement de sa représentativité limitée, mais aussi de son caractère informel.

En ce qui concerne sa représentativité, il convient avant tout d'indiquer que le G20 est plus représentatif que les groupes précédents [G7, G5, G10] car il comprend également des économies émergentes. Toutefois, sa composition demeure restreinte car non seulement les seuls membres sont les dirigeants nationaux mais il se caractérise également par la faiblesse du nombre de ses membres qui n'intègrent actuellement que 19 États, l'Union européenne n'étant pas un État. Par ailleurs, il est important de souligner que le principal critère d'accession à la qualité de membre du G20 est le poids économique. Or, l'on sait que les poids économiques des différents pays évoluent. Il est donc tout à fait probable que les membres de ce qui est maintenant le G20 puissent à l'avenir changer de manière imprévisible. Enfin, contrairement aux membres du CMFI du Fonds, les participants aux sommets des dirigeants et réunions ministérielles du G20 ne sont pas tenus de représenter des intérêts autres que les leurs. Bien qu'il y ait une coopération efficace depuis la crise de 2008, il n'y a en effet aucune obligation de tenir compte des préoccupations des pays qui ne sont pas membres du G20.

S'agissant de son caractère informel, il est important de préciser le G20 n'est pas une institution mais un forum qui ne dispose d'aucun secrétariat permanent. Reposant sur un système de rotation, chaque État membre prépare et préside à tour de rôle ses réunions, avec la participation des régulateurs internationaux que sont le FMI, le CSF et d'autres organismes. Cela suscite des interrogations sur l'étendue et l'avenir de son contrôle en matière monétaire et financière. En effet, au fur et à mesure de l'éloignement des effets de la crise, les dirigeants politiques c'est-à-dire les présidents, premier ministres et ministres des finances se sont trouvés de plus en plus occupés par d'autres problèmes nationaux comme les problématiques environnementales ou sociales. Inévitablement, l'esprit de coopération nécessaire pour faire face à la crise s'en est trouvé affaibli, ce qui conduit à un certain degré de fragmentation dans la réforme de la réglementation. Les dirigeants commencèrent de nouveau à privilégier une réglementation axée sur les sanctions des actes passés posés par les acteurs privés, et le soutien aux grands établissements nationaux. En conséquence, la répartition des responsabilités entre le FMI et le CSF telle que préconisée lors des réunions ultérieures des dirigeants du G20 a été beaucoup moins considérée que lors des deux premiers sommets. En l'absence de crise à l'horizon, les dirigeants trouvent plus important de parler d'autres sujets tels que la fraude fiscale, le changement climatique, la corruption et l'énergie qui, quel que soit leur intérêt intrinsèque, ne relèvent qu'accessoirement du cadre de la coopération monétaire et financière pour les uns, voire pas du tout pour les autres.

Au regard de tous ces aspects, la question qui se pose est donc de savoir pendant combien de temps le G20 sous sa forme actuelle restera au sommet politique de coordination des politiques monétaires et financières ? De toute évidence, il est légitime pour les responsables politiques nationaux de veiller à éviter tout risque de crise nouvelle. Or, les États ayant pris cette initiative fort louable se réunissent au sein d'un forum pour le moins restreint. De ce point de vue, force est d'affirmer que la structure actuelle de la gouvernance monétaire et financière repose sur trois entités : le FMI qui est une institution formelle basée sur un traité de droit international ; le G20 qui est une entité politique ad hoc de gouvernance autoproclamée ; et le CSF qui est une création du G20.

Afin de garantir l'impartialité et l'efficacité de la surveillance exercée par les différents acteurs, nous estimons qu'il serait utile de substituer ce système actuel de responsabilité fondé sur la compétence d'une autorité politique informelle par un réel système de responsabilité fondé sur la compétence d'une autorité juridictionnelle permanente à l'image de la pratique régionale. En effet, il est reconnu au juge régional le pouvoir de connaître des recours contre les décisions des institutions de l'union monétaire. Sur cette base, annuler, reformer ou remplacer l'acte d'une autorité de régulation constituerait pour le juge compétent autant de moyens lui permettant de prendre part à la mission de surveillance car juger c'est encore réguler.

***

En résumé, la surveillance telle qu'exercée à l'heure actuelle comporte des résultats très encourageants. Seulement, sans présumer de l'inefficacité de la surveillance de droit commun, loin s'en faut, son influence sur les politiques nationales est surtout palpable lorsque l'évaluation est effectuée dans le cadre d'une assistance financière. Pour consolider et renforcer cet effet juridique en toute circonstance, il convient donc de pallier les insuffisances constatées. La principale piste de solution préconisée est l'adoption d'une approche plus contraignante en modifiant la nature juridique des normes internationales et le régime juridique [pouvoirs et statut juridique] des acteurs compétents. Or, cela implique un transfert des compétences nationales qui n'est possible que si les États accordent leur pleine confiance au nouveau système de surveillance qui serait mis en place. C'est pourquoi, nous recommandons également la mise en place d'un véritable système de responsabilisation des acteurs compétents qui seront ainsi amenés à répondre de leurs actes. Ne pourrait-on alors pas envisager d'appliquer le modèle régional au niveau multilatéral en complétant la surveillance institutionnelle par la mise en place d'un contrôle juridictionnel à travers l'établissement d'une Cour de justice internationale pourvue de telles compétences[1005] ?

1005 La réponse à une telle question pose en réalité plusieurs problématiques qui devraient faire l'objet d'une étude spécifique approfondie. En effet, comme l'indique Marie-Clotilde Runavot, la situation institutionnelle, la qualité des justiciables et la spécificité de leur office influencent « la manière dont ces juridictions réagissent aux évolutions de la pratique institutionnelle ». Or, il convient de garder à l'esprit que l'architecture institutionnelle de la surveillance que nous venons d'étudier est hétérogène dans la mesure où elle comprend aussi bien des instances formelles, que des instances à personnification inachevée et des instances informelles. La question de leur responsabilisation soulèvera donc entre autres, non seulement la problématique de l'imputabilité des actes posés en raison de leur statut; mais également la problématique de la compétence personnelle de la Cour qui serait créée à cet effet. Lire, Marie-Clotilde Runavot, « La juridiction internationale face au phénomène institutionnel international, entre (re)construction et déconstruction », in *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états: transformation, déformation ou reformation ? : actes du colloque, Université de Cergy-Pontoise et Université de Paris VII,* éd. par Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot (Paris, France: Éditions Pédone, 2014), p.141-164 Dans cette étude, l'auteur analyse l'appréhension de la diversification du phénomène institutionnel par les juridictions internationales qui se traduit par une diversité des solutions jurisprudentielles retenues qui diffèrent selon les cas. Ainsi par exemple, il y est souligné le fait que dans certaines affaires, la CIJ a accepté que les États membres de l'OTAN désignent un juge ad hoc (CIJ, Licéïté de l'emploi de la force [Yougoslavie c. USA], mesures conservatoires, ordonnance du 2 juin 1999, p. 916, § 12); tandis que dans d'autres affaires, une telle possibilité ne leur a pas été accordée (CIJ, Licéïté de l'emploi de la force [Serbie-et-Monténégro c. Italie], exceptions préliminaires, 15 décembre 2004, § 18). Dans le même ordre d'idées, l'auteur évoque l'affaire « Femi Falana c. Union africaine (req. 001/2011(CADHP)) » qui traduit bien la difficulté de la

jurisprudence à réellement appréhender le phénomène institutionnel. Dans cette décision rendue le 12 juin 2012, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples s'est en effet référée à l'avis de la CIJ sur la réparation des dommages subis au service des Nations-Unies pour indiquer que la personnalité juridique de l'Union africaine étant distincte de celle des États membres, celle-ci ne peut être attraite devant elle.

ANNEXES

Annexe 1.
Tableau récapitulatif des différents acteurs la surveillance[1006]

<table>
<tr><td></td><td colspan="2">Surveillance générale</td><td colspan="2">Surveillance décentralisée</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2"></td><td>Surveillance sectorielle</td><td>Surveillance régionale</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">FMI
• Gardien du système monétaire international (politiques de change)
• -Article IV
• -Art. VIII
• Inclusion de la matière financière à sa mission de surveillance des taux de changes.
• -Décision 1977
• -2e amendement des Statuts (consacrant la flexibilité des taux de changes)
• -Décision sur la surveillance bilatérale de 2007
• -Décision sur la surveillance intégrée (DSI) de 2012</td><td>OCDE
• Suivi de la libération des mouvements de capitaux et des opérations courantes
• Surveillance des régimes nationaux de gouvernance d'entreprise
• Surveillance en matière fiscale</td><td>UEM
• Surveillance économique et budgétaire (CE, Conseil, CEF)
• TFUE, art. 3, 119-144, 136, 219, 282-284
• Surveillance financière (AES, SEBC, CERS)
• TFUE, art. 127</td></tr>
<tr><td>Banque mondiale
• Interventions ponctuelles dans l'ajustement structurel et sectoriel
• Élargissement de sa surveillance à la matière financière

CSF
• Évaluation des vulnérabilités du système financier international (Charte, art. I, 2)
• Surveillance de la mise en œuvre des standards et meilleures pratiques
• Suivi de la mise en œuvre des réformes du G20.</td><td colspan="2">Instances spécialisées

GAFI
• Intégrité du système financier international

Groupements internationaux de régulateurs
• Comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)
• Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)
• Association internationale des contrôleurs d'assurance (AICA)</td><td>Zone CFA

CEMAC
• Commission
• BEAC
• COSUMAF
• COBAC</td><td>CEDEAO (UEMOA)
• Commission
• BCEAO
• CREPMEF
• Commission bancaire</td></tr>
</table>

1006

Annexe 2.
Tableau indicatif de la fréquence des consultations du FMI[1007]

Type de consultations	Cycle	Fin définitive
Consultations au titre de l'article IV	En principe, 12 mois.	Indéterminée
Consultations au titre de la Ligne de crédit modulable (LCM)[1008] ou de la Ligne de précaution et de liquidité (LPL)[1009]	6 mois	12 + 3 mois après la fin du programme
Consultations au titre d'autres instruments d'assistance financière (revue terminée dans la durée spécifiée par les termes de l'arrangement)	6 mois	24 mois après la fin du programme
Consultations au titre d'autres instruments d'assistance financière (retard de la fin de la revue par rapport à la durée spécifiée par les termes de l'arrangement)	6 mois	Pas plus de 24 mois après la fin du programme

1007 Informations tirées de la Guidance note du FMI, 2015, p.47.

1008 Conçue pour répondre à la demande de financements émanant de pays qui présentent une politique économique solide pour prévenir et résoudre des crises, la LCM a entre autres pour caractéristiques sa flexibilité en ce sens qu'elle permet au pays bénéficiaire d'effectuer un tirage sur la ligne de crédit à tout moment pendant une période déterminée ou simplement de la considérer comme un dispositif de garantie dans le cas éventuel de la surveillance d'une crise quelconque. Par ailleurs, le montant d'accès aux ressources n'est pas limité et le besoin de financement est évalué in concreto. A ce jour les trois pays qui ont eu recours à cet instrument sont la Colombie, le Mexique et la Pologne.

1009 Le principal objectif de la LPL est de répondre de manière souple aux besoins de liquidité des États membres dont l'économie est solide, mais qui demeurent exposés à quelques facteurs de vulnérabilités les empêchant d'accéder à la LCM. Selon les dernières données statistiques du FMI (2016), la Macédoine et le Maroc ont eu recours à cette facilité.

Annexe 3.
Procédure de l'examen par les pairs du CSF[1010]

Première étape : La priorisation

Sélection des pays et des thématiques (domaines) qui feront l'objet de l'examen. Priorité sera accordée aux domaines mis en évidence par le CFIM dans lesquels la mise en œuvre complète, opportune et cohérente des réformes du G20 est essentielle pour la stabilité financière internationale. Par ailleurs, une attention particulière sera accordée aux recommandations issues du dernier PESF effectué sur l'État concerné.

Le SCSI effectuera environ trois revues par an. De la sorte, toutes les juridictions membres du CSF seront évaluées sur un cycle de huit ans. Cela inclut une évaluation par les pairs de l'Union européenne (UE) en tant que juridiction unique, qui se concentrera sur les réformes du G20/CSF qui ont été mises en œuvre au niveau de l'UE.

Deuxième étape : Préparation

Termes de référence : Élaborés par le Secrétariat et approuvés par le SCSI en accord avec la juridiction membre qui sera évaluée, les termes de référence décrivent les objectifs, le champ de l'examen par les pairs, ainsi que les différentes étapes du processus qui sera mis en œuvre. Y seront également inclus les détails sur la gestion des informations confidentielles.

Sélection de l'équipe. La responsabilité des différentes étapes préparatoires et consultatives est assignée à une petite équipe de pairs assistée par le Secrétariat. Les équipes seront composées d'experts provenant des membres du CSF (aussi bien les États que les institutions internationales).

En cas d'examen thématique, l'équipe d'experts est généralement composée de 7 à 8 membres. Dans le cas des examens par pays, la composition de l'équipe varie généralement entre 3 et 5 membres.

La procédure de sélection des experts commence par une offre de candidature lancée par le Secrétariat et la sélection finale des experts retenus sera effectuée par le SCSI sur les deux principaux critères de l'expertise et la représentation géographique.

Collecte d'informations : La première source d'informations est constituée par les réponses au questionnaire qui est soumis aux États et auquel ils sont appelés à répondre dans un délai de deux mois après réception. Outre le questionnaire, l'équipe d'experts pourra se rapporter aux informations externes (autres IFI, marchés, etc.).

Les informations confidentielles ne devront provenir que des autorités nationales par le biais d'un accord de confidentialité.

Troisième étape : Consultations

L'évaluation s'effectuant selon une approche privilégiant la coopération, l'équipe d'expert collaborera de manière étroite avec l'État évalué. En effet, l'équipe examinera les informations collectées, identifiera les problématiques à explorer et contactera l'État pour éclaircissement ou informations supplémentaires le cas échéant.

A cet effet, l'État désignera un représentant de haut rang si possible, issu de la Plénière pour être l'alter-égo du leader de l'équipe d'expert.

1010 L'administration de cette procédure de surveillance relève du SCSI assisté par le Secrétariat.

Rédaction du rapport préliminaire : Le Secrétariat conduira la rédaction de ce rapport préliminaire sur la base des conclusions des experts.

Quatrième étape : L'évaluation

L'évaluation mutuelle : Les différents représentants nationaux réunis au sein du SCSI discuteront du rapport préliminaire sur la base de l'échange de vues et d'un dialogue franc. A cet égard, la participation de tous est vivement encouragée.

Dans le cas de l'examen par pays, l'État évalué sera également invité à participer aux discussions pour commenter et indiquer comment entend-il répondre aux recommandations formulées par les pairs.

Le Secrétariat, avec l'appui de l'équipe d'expert le cas échéant, révisera le rapport sur la base des discussions des pairs au sein du SCSI afin de refléter le consensus qui s'est dégagé. De la même manière, le rapport inclura ainsi les réponses et commentaires de l'Etat évalué et sera enfin soumis à la Plénière pour approbation.

Approbation : La Plénière étant l'organe décisionnel du CSF, il lui appartient d'approuver le rapport final. Conformément à la Charte, cette approbation de la Plénière se fait par consensus.

Publication : Immédiatement après l'approbation, le rapport final sera publié par le CSF sur son site internet. Un communiqué de presse résumant les principales conclusions et recommandations sera inclus à la publication. Les rapports seront partagés et discutés en tant que de besoin aux groupes de travail et organismes internationaux de normalisation membres pertinents du CSF. Ce rapport peut également être officiellement adressé aux membres du Conseil d'administration du FMI et de la Banque mondiale (le cas échéant) par le Président du SCSI.

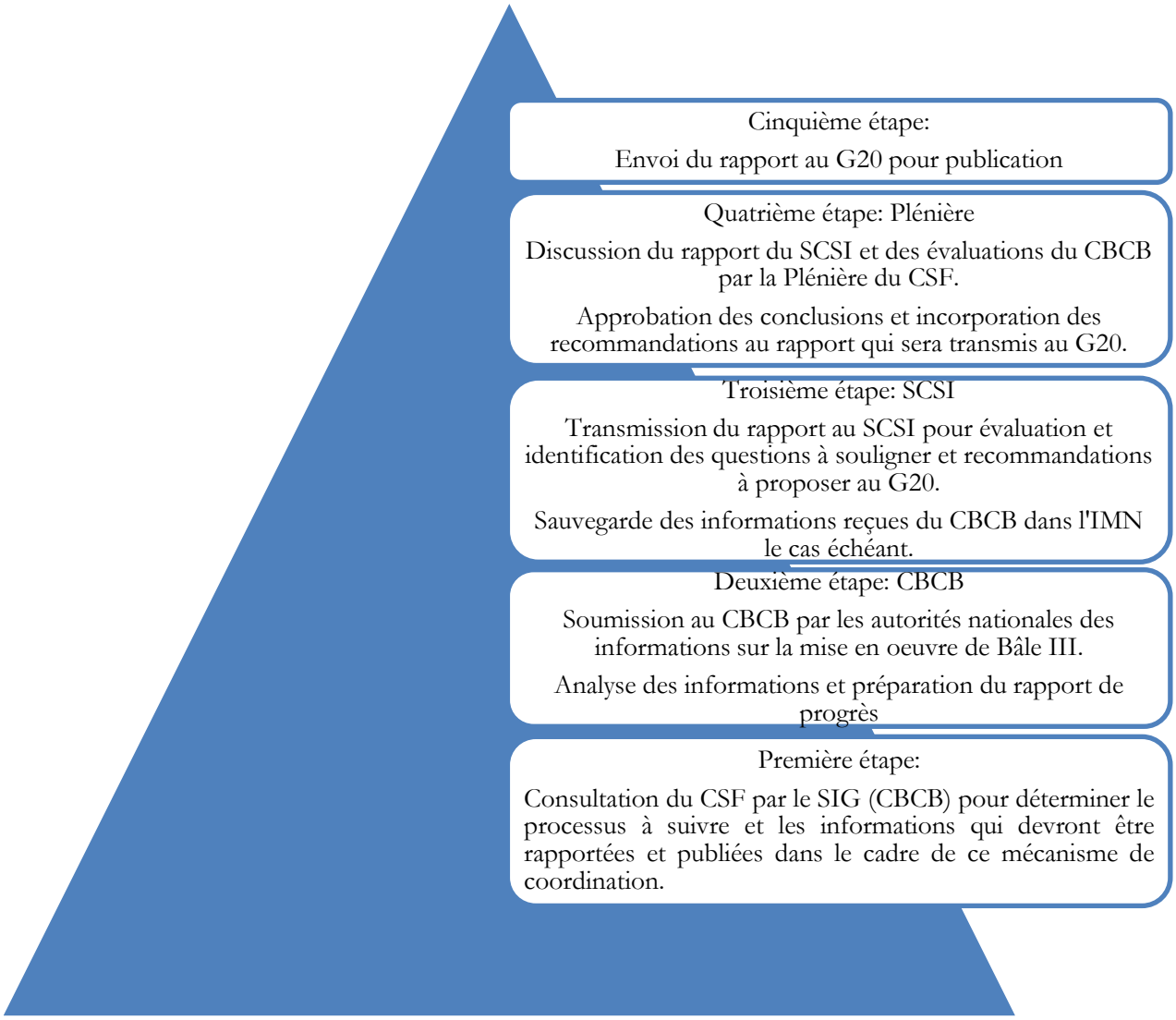
Sur la base de certains critères établis par le SCSI, l'Etat évalué peut demander la suppression d'informations sensibles du rapport avant publication.

Dernière étape : Follow-up

Suivi de la mise en œuvre des recommandations : La mise en œuvre des recommandations énoncées dans le rapport doit être suivie. En ce qui concerne les examens par pays notamment, l'Etat évalué devra tenir à jour le SCSI sur les progrès effectués à travers une courte note dans les un ou deux ans suivant la fin de l'examen par les pairs. Sur cette base, le Secrétariat explorera également les voies et moyens d'accompagner l'Etat concerné dans ses efforts à travers notamment une assistance technique.

Afin d'attirer leur attention, le SCSI avec l'assistance du Secrétariat, peut adresser un rapport ou faire brèves présentations sur les conclusions de son évaluation aux autres comités ou institutions internationales en leur suggérant quelques actions à entreprendre pour améliorer leur surveillance.

Annexe 4.
Processus de coordination entre le CSF et les organismes internationaux de régulation : cas de Bâle III[1011]



1011 Rappelons que Bâle III est considéré par le CSF comme un domaine prioritaire dont la compétence primaire est toutefois dévolue au CBCB qui en est l'instance productrice.

Annexe 5.
Principaux standards financiers internationaux

Plusieurs organismes internationaux ont élaboré des normes financières internationales. Seulement, quelques-unes d'entre elles ont été sélectionnées et retenues comme étant des normes dont l'application est indispensable pour assurer la solidité du système financier international. Cette sélection a été faite non seulement par le CSF dans le cadre de son Compendium of standards, mais également par les deux institutions de Bretton-Woods dans le cadre de l'Initiative Normes et Codes.

COMPENDIUM OF STANDARDS (CSF)

Standards relatifs à la transparence des politiques et des données macroéconomiques

Cette première catégorie de standards vise à développer au sein des institutions politiques une culture de transparence en matière monétaire, financière, de finances publiques et de publication des statistiques économiques afin de réduire la volatilité et permettre aux marchés de s'adapter d'une façon plus lissée aux évolutions économiques.

- Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaires et financières qui s'adresse principalement aux banques centrales et établissements financiers (FMI),
- Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques (FMI),
- Système (standards) général approfondi de diffusion des données (FMI),
- Système (standard) spécial de diffusion des données (FMI).

Standards relatifs à la règlementation et la supervision

Ces standards concernent les pouvoirs du régulateur national, la gestion des informations entre régulateurs, et la surveillance des institutions financières étrangères.

- Principes fondamentaux en matière d'assurance (AICA),
- Principes et objectifs de régulation des marchés financiers (OICV),
- Principes fondamentaux relatifs à une régulation bancaire efficace (CBCB).

Standards relatifs à l'infrastructure des institutions et des marchés

Cet ensemble normatif a pour but de créer un climat de confiance pour les investisseurs.

- Standards internationaux sur l'audit (IASB),
- Principes relatifs à la gouvernance d'entreprise (G20/OCDE),
- Principes fondamentaux de l'AIAD pour des systèmes efficaces d'assurance-dépôt,
- Principes du Comité sur les systèmes de paiement et règlement,
- Principes pour les infrastructures des marchés financiers (OICV),
- Recommandations LBC/FT/P (GAFI),
- Norme relative à la solvabilité et aux droits des créanciers
- Normes internationales d'information financière (norme IFRS)

INITIATIVE NORMES ET CODES (FMI/BM)[1012]

Les standards sélectionnés se répartissent en trois groupes :

1. Transparence des politiques : dans ces domaines, les normes ont été élaborées par le FMI.

- **Diffusion des données** : norme spéciale de diffusion des données (NSDD), système général de diffusion des données (SGDD) et norme spéciale de diffusion des données Plus (NSDD Plus).

[1012] Normes telles que détaillées sur : www.imf.org, [consulté le 09 novembre 2018].

- **Transparence de la politique budgétaire** : le Code de transparence des finances publiques du FMI, décrit dans la Mise à jour de l'initiative en faveur de la transparence budgétaire, est la norme internationale en matière de diffusion des informations sur les finances publiques. Il s'articule autour de quatre piliers, représentatifs des éléments clés de la transparence budgétaire : i) présentation des données budgétaires; ii) prévisions budgétaires et budgétisation : iii) analyse et gestion des risques budgétaires ; iv) gestion des recettes issues des ressources. Les trois premiers piliers ont été achevés et le pilier IV le sera ultérieurement, d'ici fin 2015.
- **Transparence des politiques monétaire et financière :** Code de bonnes pratiques pour la transparence des politiques monétaire et financière.

2. Réglementation et contrôle du secteur financier : dans ces domaines, les normes ont été conçues par des organismes de normalisation spécialisés.

- **Contrôle bancaire :** les principes fondamentaux pour un contrôle bancaire efficace (a) du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire, y compris la méthodologie d'évaluation
- **Réglementation des valeurs mobilières :** les objectifs et principes de régulation des marchés des valeurs boursières (a) de l'Organisation internationale des commissions de valeurs de même que la Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des principes de l'OICV qui lui correspond.
- **Contrôle des assurances :** les principes fondamentaux de l'assurance (a) de l'Association internationale des contrôleurs d'assurance, y compris la méthodologie d'évaluation.

3. Infrastructure institutionnelle et des marchés : dans ces domaines, les normes ont été élaborées par des organismes de normalisation spécialisés, avec d'importantes contributions du FMI et de la Banque mondiale.

- **Résolution des crises et garantie des dépôts :** les principes fondamentaux applicables aux systèmes d'assurance des dépôts (a) de l'Association internationale des assureurs de dépôts et les Caractéristiques clés d'une résolution effective des institutions financières du Conseil de stabilité financière.
- **Insolvabilité et droits des créanciers :** une norme basée sur les principes (de la Banque mondiale) régissant le traitement de l'insolvabilité et la protection des droits des créanciers (a) et la loi de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international a été élaborée en consultation avec le FMI.
- **Gouvernance d'entreprise :** les principes de gouvernement d'entreprise (a) de l'Organisation de coopération et de développement économiques.
- **Comptabilité et vérification des comptes :** les normes internationales de communication financière (IFRS) (a) du Conseil international de normalisation comptable et les normes internationales d'audit (a) de la Fédération internationale des comptables.
- **Infrastructures de marchés financiers :** Comité sur les infrastructures de paiement et de marché et Principes pour les infrastructures de marchés financiers du comité technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs.
- **Intégrité des marchés :** les recommandations révisées de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) ont été adoptées par le Groupe d'action financière (GAFI) en février 2012 et avalisées par le Conseil d'administration du FMI en mars 2014.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

- Abi-Saab, Georges. « Cours Général de Droit International Public (Volume 207) ». *Recueil Des Cours - Académie de La Haye*, 1987.
- Ailincai, Mihaela. Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe : contribution à la théorie du contrôle international. Publications de l'Institut international des droits de l'homme N°16. Paris: A. Pedone, 2012.
- Alland, Denis. *Manuel de droit international public*. Droit fondamental. Paris: P.U.F, 2018.
- Ascensio, Hervé. *Droit international économique*. Paris, France: Presses Universitaires de France, 2018.
- Ascensio, Hervé, Pierre Bodeau-Livinec, Mathias Forteau, Franck Latty, Jean-Marc Sorel, et Muriel Ubeda-Saillard, éd. *Dictionnaire des idées reçues en droit international*. Paris, France: Éditions Pedone, 2017.
- Association Henri Capitant. *Vocabulaire juridique*. [12e édition mise à jour] / [par Marie Cornu,..., Alain Ghozi,..., Marie Goré,..., ... [Et al.]]. Quadrige. Paris: PUF, 2018.
- Barnett, Michael, et Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- Bettati, Mario. *Le Contrôle international des stupéfiants*. Paris: A. Pédone, 1974.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*. 10th edition. St. Paul: Thomson Reuters, 2014.
- Blokker, Niels. *Evolutions in the law of international organizations*. Édité par Roberto Virzo et Ivan Ingravallo. Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique, 2015.
- Blokker Niels, Sam Muller, et Henry G. Schermers. *Towards more effective supervision by international organizations*. Essays in honour of Henry G. Schermers vol. 1. Dordrecht Boston London: MNijhoff, 1994.
- Bourguinat Henri. *Les vertiges de la finance internationale*. Paris: Economica, 1987.
- Bungenberg Marc, Markus Krajewski, Christian Tams, Jörg Philipp Terhechte, et Andreas R. Ziegler, éd. *European Yearbook of International Economic Law 2017*. European Yearbook of International Economic Law. Springer International Publishing, 2017.
- Burgorgue-Larsen, Laurence, Edouard Dubout, Alexandre) Maitrot de La Motte, Sébastien Touzé, Alain Pellet, Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris, et École doctorale de droit. Paris. *Les interactions normatives [Texte imprimé]: droit de l'Union européenne et droit international*. Cahiers européens 2. Paris: Pedone, 2012.
- Carreau, Dominique, et Fabrizio Marrella. *Droit international*. Paris, France: Editions Pedone, 2018.
- Carbonnier, Jean. *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*. 10e édition. Anthologie du droit. Paris: LGDJ, 2014.
- Carbonnier, Jean. *Essais sur les lois*. Paris, France: LGDJ, 2014.
- Carreau Dominique, Régis Bismuth, Andrea Hamann, et Patrick Juillard. *Droit international économique*. 6e édition. Précis. Dalloz, 2017.
- Carreau Dominique, et Patrick Juillard. *Droit international économique*. 5e édition. Précis Dalloz. Paris: Dalloz, 2013.
- Carreau Dominique, et Fabrizio Marrella. *Droit international*. 11e éd. Paris: Pédone, 2012.
- Castagnède, Bernard. *Précis de fiscalité internationale*. Paris, France: PUF, 2015.
- Centre de droit international. Nanterre. *Droit de l'économie internationale*. Paris: Editions A. Pedone, 2004.
- Centre d'études fiscales et financières. *Le contentieux fiscal en débats: actes du colloque organisé les 15 et 16 novembre 2013*. Édité par Thierry Lambert. Issy-les-Moulineaux, France: LGDJ-Lextenso éditions, 2014.
- Collectif, Alain Rey, et Fabienne Verdier. *Dictionnaire Le Petit Robert de la langue française - Édition des 50 ans*. Le Petit Robert, Édition des 50 ans. Paris: Le Robert, 2017.
- Combacau Jean, et Serge Sur. *Droit international public*. 11e édition. Domat Droit public. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, Lextenso éditions, 2014.
- Daillier, Patrick, Mathias Forteau, Nguyen Quoc Dinh, et Alain Pellet. *Droit international public*. 8e édition. Traités. L.G.D.J, 2009.

- David, Éric. *Droit des organisations internationales*. Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2016.
- Debbasch, Charles, et Frédéric Colin. *Droit administratif*. Paris, France: Economica, 2018.
- De Boissieu Christian, et Jézabel Couppey-Soubeyran. *Les systèmes financiers: mutations, crises et régulation*. 4e édition. Paris: Economica, 2013.
- Deumier, Pascale, et Jean-Marc Sorel, éd. *Regards croisés sur la soft law en droit interne, européen et international:* Issy-les-Moulineaux, France: LGDJ, 2018.
- De Visscher, Charles. Les effectivités du droit international public [Texte imprimé]. Paris: A. Pedone, 1967.
- Dominicé, Christian. *L'ordre juridique international entre tradition et innovation: recueil d'études*. Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales. Paris: Presses universitaires de France, 1997.
- Drache, Daniel, éd. The Market or the Public Domain: Redrawing the Line. London: Routledge, 2001.
- Dupuy, Pierre-Marie, et Yann Kerbrat. *Droit international public*. 11e édition, 2012. Précis Dalloz Droit public-Science politique. Paris: Dalloz, 2012.
- Dupuy, René-Jean, et Académie de droit international de La Haye. *Manuel Sur Les Organisations Internationales [Texte Imprimé] = = A Handbook on International Organizations*. 2e éd. Les Livres de Droit de l'Académie = The @law Books of the Academy Eng. Dordrecht Boston [etc.: MNijhoff, 1998.
- Finnemore, Martha. *National Interests in International Society*. Cornell University Press, 1996.
- Forces du droit, et Laboratoire d'études juridiques et politiques. *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états: transformation, déformation ou reformation ? : actes du colloque, Université de Cergy-Pontoise et Université de Paris VII,*. Édité par Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot. Paris, France: Éditions Pédone, 2014.
- Guinchard, Serge, Thierry juriste Debard, Jean-Luc juriste Albert, Dominique juriste Bailleux, et Louis d' juriste Avout. *Lexique des termes juridiques*. 25e édition, 2017-2018. Lexique. Paris: Dalloz, 2017.
- Herdegen, Matthias. *Principles of international economic law*. Oxford (GB), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord: Oxford university press, 2016.
- Isaac, Guy, et Marc Blanquet. *Droit général de l'Union européenne*. 9e édition, 2006. Sirey université. Paris: Sirey, 2006.
- Kaasik, Nicholas. *Le contrôle en droit international*. Paris: A. Pedone, 1933.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg, et Marc A. Stern. *Les biens publics mondiaux: la coopération internationale au XXIe siècle*. Paris: Economica, 2002.
- Klabbers, Jan. *An Introduction to International Institutional Law*. 2e éd. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- La communauté internationale : mélanges offerts à Charles Rousseau. Paris: A. Pedone, 1974.
- Lagrange, Évelyne, Jean-Marc Sorel, et Valère Ndior. *Droit des organisations internationales*. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2014.
- Le Robert, et Harpercollins. *Le Robert & Collins = = Collins Robert French dictionary*. 10e édition = = 10th edition. Glasgow Paris: HarperCollins publishers Dictionnaires Le Robert-SEJER, 2016.
- Lescuyer, Georges. *Le contrôle de l'État sur les entreprises nationalisées*. Bibliothèque de droit public Tome 23. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence, RPichon et RDurand-Auzias, 1959.
- Lombard, Martine, Gilles Dumont, et Jean Sirinelli. *Droit administratif*. Paris, France: Dalloz, 2017.
- Loquin, Éric, Catherine Kessedjian, Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux. Dijon, et Institut de relations internationales. Dijon. *La mondialisation du droit [Texte imprimé]: [colloque, Dijon, 13, 14 et 15 septembre 1999]*. Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux 19. Paris: Litec, 2000.
- Montoussé, Marc. Analyse économique et historique des sociétés contemporaines. Editions Bréal, 2007.
- Mouton, Jean-Denis), et Jean-Pierre) Cot. *L'État dans la mondialisation*. Paris: ÉdPedone, 2013.
- Reuter, Paul, et Jean Combacau. *Institutions et relations internationales*. Thémis Science politique. Paris: Presses universitaires de France, 1980.
- Rolin, Henri. Mélanges offerts à Henri Rolin,...: problèmes de droit des gens. Paris: A. Pedone, 1964.
- Salmon, Jean, et Gilbert Guillaume. *Dictionnaire de droit international public*. Universités francophones. Bruxelles: Bruylant, 2001.
- Scelle, Georges. *Règles générales du droit de la paix*. Paris: Recueil Sirey, 1934.
- Schirm, S. New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy. Springer, 2004.

- Société française pour le droit international. Aspects du droit international économique: élaboration, contrôle, sanction. [Actes du 5e] Colloque d'Orléans, 25, 26, 27 mai 1971. Paris: A. Pédone, 1972.
- Sorel, Jean-Marc. *Le droit international économique à l'aube du XXIe siècle*. Cahiers internationaux 21. Paris: A. Pedone, 2009.
- Thibierge, Catherine, éd. *La force normative: naissance d'un concept*. Paris, France, Belgique: LGDJ, 2009.
- Virally, Michel. *L'Organisation mondiale*. A. Colin, 1972.

Ouvrages spéciaux

- Aglietta, Michel, et Sandra Moatti. *Le FMI, de l'ordre monétaire aux désordres financiers*. 1 vol. CPR. Paris: Economica, 2000.
- Alland, Denis. *Justice privée et ordre juridique international: étude théorique des contre-mesures en droit international public*. Paris, France: A. Pedone, 1994.
- Ascensio, Hervé, Nicola Bonucci, Organisation de coopération et de développement économiques, et Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris. *Le pouvoir normatif de l'OCDE [Texte imprimé]: journée d'études de Paris [de la] Société française pour le droit international, [16 septembre 2011]*. Paris: Ed. Pedone, 2013.
- Association d'Economie Financière. *Rapport moral sur l'argent dans le monde*. 15e éd. Association d'Economie Financière, 2009.
- Bénassy-Quéré, Agnès, Emmanuel Farhi, Pierre-Olivier Gourinchas, Jacques Mistral, Jean Pisany-Ferry, et Hélène Rey. *Réformer le système monétaire international*. Paris: La Documentation française, 2011.
- Berthoud, Paul. « Le contrôle international de l'exécution des conventions collectives ». Thèse, Faculté de droit de Genève, 1946.
- Bismuth, Régis. La coopération internationale des autorités de régulation du secteur financier et le droit international public. 1re éd. Mondialisation et droit international. Paris: Bruylant, 2011.
- Boisson de Chazournes, Laurence. *Les Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles*. Vol. 347. Recueil Des Cours - Académie de La Haye. Leiden | Boston: Brill | Nijhoff, 2011.
- Bonneau, Thierry. Régulation bancaire et financière européenne et internationale. 4e édition. Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2018.
- ———. *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*. 3e éd. Droit de l'Union européenne Manuels 2. Bruxelles: Bruylant, 2016.
- ———. *Régulation bancaire et financière européenne et internationale*. Droit de l'Union européenne Manuels 2. Bruxelles: Bruylant, 2012.
- Bourguinat, Henri. *Les vertiges de la finance internationale*. Paris: Economica, 1987.
- Brian, Keeley, et LOVE Patrick. Les essentiels de l'OCDE De la crise à la reprise Causes, déroulement et conséquences de la Grande Récession: Causes, déroulement et conséquences de la Grande Récession. OECD Publishing, 2011.
- Burdeau, Geneviève, et Hague Academy of International Law. *L'exercice des compétences monétaires par les états*. Leiden, the Netherlands: Martinus Nijhoff, 1988.
- Camara, Yaya S. « Régimes de changes et performances économiques économiques en Afrique sub-saharienne ». Thèse, Université de Nice Sophia Antipolis, 2014.
- Carreau, Dominique. *Le Fonds monétaire international*. Collection U Série Droit international économique. Paris: A. Colin, 1970.
- ———. *Le Fonds monétaire international : FMI*. Paris: Editions A. Pedone, 2009.
- ———. Le système monétaire international privé (UEM et Euromarchés). Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique, 2008.
- ———. Souveraineté et coopération monétaire internationale [Texte imprimé]. Paris: Éditions Cujas, 1970.
- Carreau, Dominique, et Malcolm Nathan Shaw. *La Dette Extérieure*. Martinus Nijhoff Publishers, 1995.
- ———. *La dette extérieure*. Édité par Académie de droit international de La Haye. Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique: Koninklijke Brill NV, 2011.
- Caron, Matthieu. *Budget et politiques budgétaires*. Rosny, France: Bréal, 2007.

- Castellarin, Emanuel. « La participation de l'Union européenne aux institutions économiques internationales ». Thèse, Paris 1, 2014.
- Chemain, Régis. *L'Union économique et monétaire: aspects juridiques et institutionnels*. Paris, France: A. Pedone, 1996.
- Chemain, Régis, et Centre de droit international. Nanterre. *La refondation du système monétaire et financier international [Texte imprimé]: évolutions réglementaires et institutionnelles actes du colloque des 16-17 mars 2010*. Cahiers internationaux N° 25. Paris: A. Pedone, 2011.
- Chercheneff, Léna. « L'influence des standards financiers sur l'architecture du droit international public ». Thèse, Paris 1, 2018.
- Cloos, Jim. *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires*. Bruxelles, Belgique: E. Bruylant, 1994.
- Conseil de l'Europe. Méthodologie de mise en oeuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les États membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE: recueil des documents de la réunion conjointe du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (experts des capitales et délégations permanentes de Strasbourg et de Vienne) Strasbourg, 10 mars 1997. Strasbourg, 1997.
- Coussirat-Coustère, Vincent. « La contribution des organisations internationales au contrôle des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats ». Thèse, Paris 2, 1979.
- Davies, Howard, et David Green. *Global Financial Regulation: The Essential Guide*. Cambridge: Polity Press, 2008.
- Dopagne, Frédéric. *Les contre-mesures des organisations internationales*. Bibliothèque de l'Institut des hautes études internationales de Paris. Louvain-la-Neuve: Anthemis LGDJ, 2010.
- Delage, Alain, et Alain Massiéra. *Le franc CFA: bilan et perspectives*. Paris, France: Éd. l'Harmattan, 1994.
- Denters, Erik, et Annamaria Viterbo. *International monetary fund (IMF)*. Alphen aan den Rijn, Pays-Bas: Kluwer Law International, 2015.
- Effron, Laurie. *World Bank Assistance to the Financial Sector*. Independent Evaluation Group Studies. The World Bank, 2006.
- Fiore, Pasquale. « ... ... Il diritto internazionale codificato e la sua sanzione giuridica », studi di Pasquale Fiore .. Torino [etc.] Unione tip.-editrice torinese, 1915.
- Fischer, Georges, et Daniel Vignes. *L'inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*. Organisation internationale et relations internationales 4. Bruxelles: Bruylant, 1976.
- Fleming, John Marcus. *The International Monetary Fund: its forms and functions*. Washington, D.C: International Monetary Fund, 1964.
- Giovanoli, Mario, et Diego Devos. *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis*. Oxford: OUP Oxford, 2010.
- Gold, Joseph. The Fund Agreement in the Courts [Texte Imprimé]. Volume III. Further Studies in Jurisprudence Involving the Articles of Agreement of the International Monetary Fund. Washington: International Monetary Fund, 1986.
- Gowland-Debbas, Vera, et Djacoba Liva Tehindrazanarivelo. *National Implementation of United Nations Sanctions [Texte Imprimé]: A Comparative Study*. The Graduate Institute of International Studies 4. Leiden Boston: MNijhoff, 2004.
- Hussein, Mostafa Salama. « Le contrôle des organisations internationales en matière de développement ». Thèse, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 1982.
- Jenks, C. Wilfred Clarence Wilfred. Co-Ordination: A New Problem of International Organization; a Preliminary Survey of the Law and Practice of Inter-Organizational Relationships. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1950.
- Keeton, George W, R. H. Code Holland, et Georg Schwarzenberger. *Law, Justice and Equity: Essays in Tribute to G.W. Keeton,*. London: Pitman, 1967.
- King, John A. John Andrews. Les projets de développement économique et leur évaluation. Paris: Dunod, 1969.
- Kouyate, Hélène. « L'encadrement juridique international du secteur bancaire; entre recherche du réalisme et confrontation de la réalité [Microforme]. » Atelier national de reproduction des thèses, 2010.
- Laïdi, Zaki. *Enquête sur la Banque mondiale*. Paris: Fayard, 1989.

- Lô Diatta, Moustapha. *Les unions monétaires en droit international*. Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales. Paris: Presses universitaires de France, 2007.
- Malinverni, Giorgio. *Le règlement des différends dans les organisations internationales économiques [Texte imprimé]*. Collection de droit international 3. Leiden Genève: Sijthoff Institut universitaire de hautes études internationales, 1974.
- Maljean-Dubois, Sandrine, et Lavanya Rajamani, éd. *La mise en oeuvre du droit international de l'environnement = Implementation of international environmental law*. Leiden, Pays-Bas: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.
- Marchi, Jean-François. *Accord de l'État et droit des Nations Unies : étude du système juridique d'une organisation internationale*. Monde européen et international. Marseille Paris: CERIC la Documentation française, 2002.
- Martucci, Francesco. *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*. Bruxelles, Belgique: Bruylant, 2016.
- ———. « L'ordre économique et monétaire de la Communauté européenne ». Thèse, Paris 1, 2007.
- Morel-Maroger, Juliette, Thierry Kirat, Claudie Boiteau, Gérard Rameix, et Université Paris-Dauphine. *Droit et crise financière: régulation et règlement des conflits en matière bancaire et financière*. Bruxelles: Bruylant, 2015.
- Moschella, Catherine Weaver, Manuela. Handbook of Global Economic Governance : Catherine Weaver, Manuela Moschella, s. d.
- Mouton, Jean-Denis, et Jean-Pierre Cot. *L'État dans la mondialisation*. Paris: ÉdPedone, 2013.
- Ndiaye, Mamadou. « Logique de performance et cadre harmonisée des Finances publiques de l'UEMOA : Etude du nouveau droit budgétaire et de la comptabilité publique au Sénégal ». Thèse, Université Cheikh Anta Diop, 2015.
- Noupoyo, Gabriel. « Les banques centrales africaines et la conduite de la politique budgétaire nationale : les exemples de la B.C.E.A.O. et de la B.E.A.C. : aspects juridiques et financiers ». Thèse, Bordeaux 4, 2004.
- Pieth, Mark. *A Comparative Guide to Anti-Money Laundering: A Critical Analysis of Systems in Singapore*. Edward Elgar Publishing, 2004.
- Plihon, Dominique. *Les taux de change*. Paris, France: la Découverte, 2017.
- Ríos Rodríguez, Jacobo, Yves Daudet, et José Manuel Sobrino Heredia. *L'expert en droit international*. Paris, France: A. Pedone, 2009.
- Sawadogo, Elvis Flavien. « Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA ». Thèse, Université de Bordeaux, 2016.
- Schwob, Jacques. Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales: essai de typologie des organes « administratifs » et « exécutifs » des organisations internationales. Organisation internationale et relations internationales 14. Bruxelles: EBruylant, 1987.
- Shelton, Dinah. Commitment and Compliance [Texte Imprimé]: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System. New York: Oxford University Press, 2000.
- Sorel, Jean-Marc, Régis Chemain, Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris, et Centre de droit international. Nanterre. *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ? [Texte imprimé]: actes du colloque du 5 décembre 2012 au Palais Brongniart*. Cahiers internationaux N° 30. Paris: A. Pedone, 2013.
- Touscoz, Jean, Stéphane Hessel, et Centre d'études et de recherches sur la coopération internationale. Nice. *L'évaluation de la coopération Nord-Sud [Texte imprimé]: l'exemple de la coopération entre pays francophones*. Paris Québec: Economica Presses de l'Université du Québec, 1976.
- Trimua, Eninam Massia Christian. « Le gel des avoirs monétaires et financiers en droit international : contribution à l'étude des contre-mesures ». Thèse, Poitiers, 2003.
- Vabres, Régis. Comitologie et services financiers: réflexions sur les sources européennes du droit bancaire et financier. Nouvelle bibliothèque de thèses 90. Paris: Dalloz, 2009.
- Valticos, Nicolas. « Un Système de Contrôle International : La Mise En Oeuvre Des Conventions Internationales Du Travail (Volume 123) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 31 décembre 1968.
- Van Houtven, Leo. « La gouvernance du FMI: Processus de décision, surveillance, transparence et responsabilités institutionnelles ». Washington, D.C.: FMI, 2002.
- Ventura, Daniel. « Le gel et la confiscation des avoirs de dirigeants d'Etat étrangers en droit international ». Thèse, Paris 1, 2017.

- Wessel, Ramses A., et Steven Blockmans, éd. Between Autonomy and Dependence: The EU Legal Order under the Influence of International Organisations. T.M.C. Asser Press, 2013.
- Woll, William. « La licéité des sanctions prises par les organisations internationales contre des particuliers ». Thèse, Université Paris Nanterre, 2010.
- Zarras, Jean. « Le Contrôle de l'application des conventions internationales du travail [Texte imprimé] ». Thèse, Librairie du Recueil Sirey, 1937.

ARTICLES ET CONTRIBUTIONS

- Allport, Floyd H. « The J-Curve Hypothesis of Conforming Behavior ». *The Journal of Social Psychology* 5 (1934): p. 141-183.
- Amselek, Paul. « Lois juridiques et lois scientifiques ». In *La loi civile: actes du colloque de mai 1987*, par Centre de philosophie morale et politique, p.132-133. Caen, France: Centre de publications de l'Université de Caen, 1988, 1988.
- Anota, Martin. « La géographie des régimes de change en ce début de vingt-et-unième siècle ». *D'un champ l'autre* (blog), février 2017.
- Arnould, Guillaume, Salim Dehmej, et Samer Eid. « Bilan de la mutation financière ». In *Les systèmes financiers: mutations, crises et régulation*, 4e édition., p.3-26. Paris: Economica, 2013.
- Ascensio, Hervé. « L'inter-régulation dans les relations entre Etats ». In *Les risques de régulation*, par Marie-Anne Frison-Roche. Thèmes et commentaires Droit et économie de la régulation Volume 3. Paris: Presses de Sciences Po Dalloz, 2005.
- Avom, Désiré. « La coordination des politiques budgétaires dans une union monétaire : l'expérience récente des pays de la Cemac ». *Revue Tiers Monde* 192, nº 4 (2007): p.871-893. https://doi.org/10.3917/rtm.192.0871.
- Avom, Désiré, et Daniel Gbetnkom. « La surveillance multilatérale des politiques budgétaires dans la zone Cemac : bilan et perpectives ». *Mondes en développement* no 123, nº 3 (1 septembre 2003): p. 107-25.
- Bachellerie, Adeline, et Bertrand Couillault. « Soutenabilité de la dette publique et crises des pays émergents : présentation des concepts et des instruments de diagnostic ». *Revue de la stabilité financière*, nº 6 (2005).
- Bederman, David J. « The Souls of International Organizations: Legal Personality and the Lighthouse at Cape Spartel ». *Virginia Journal of International Law* 36 (1996 1995): 275.
- Bastid Burdeau, Geneviève. « La mondialisation et les Etats en faillite économique ». In *L'État dans la mondialisation*, par Jean-Denis Mouton et Jean-Pierre Cot. Paris: Éd. Pedone, 2013.
- Bastid-Burdeau, Geneviève. « Quelques remarques sur la notion de droit dérivé en droit international ». In *Droit du pouvoir, pouvoir du droit: mélanges offerts à Jean Salmon*. Bruxelles: Bruylant, 2007.
- Bastid, Suzanne. « Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales ». In *L'évolution du droit public [Texte imprimé] : études offertes à Achille Mestre,..* Paris: Sirey, 1956.
- Benoît-Rohmer, Florence. « Mecanismes de Supervision Des Engagements Des Etats Membres et Autorite Du Conseil de l'Europe ». In *Law in Greater Europe : Towards a Common Legal Area Studies in Honour of Heinrich Klebes*, par Bruno Haller, Hans Christian Krüger, et Herbert Petzold. The Hague London: Kluwer Law International, 2000.
- Bismuth, Régis. « L'architecture financière internationale : Une autre Sagrada Familia? » In *Droit et crise financière: régulation et règlement des conflits en matière bancaire et financière*, par Juliette Morel-Maroger, Thierry Kirat, Claudie Boiteau, Gérard Rameix, et Université Paris-Dauphine. Bruxelles: Bruylant, 2015.
- ———. « Les organismes internationaux de régulation financière : L'exemple de l'Organisation Internationale des Commissions de Valeurs ». In *Traité de droit des organisations internationales*. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013.
- ———. « L'assistance financière du FMI aux États membres de la zone euro : De l'inconcevable au conventionnel (ou comment "conventionnaliser" l'inconcevable », Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs, vol. 19, 2012, n° 4, p. 747-757.
- ———. « Le système international de prévention des crises financières ». *Journal du droit international (Clunet)*,nº 1 (janvier 2007).
- ———. « Le cadre juridique international de promotion de la stabilité financière ». Paris: Paris 1, 2006.
- Boisson de Chazournes, Laurence, et Makane Moïse Mbengué. « Suivi et contrôle ». In *Traité de droit des organisations internationales*, pp.800-818. Traités. Issy-les-Moulineaux: L.G.D.J, 2013.

- Boisson de Chazournes, Laurence. « Le Fait Régional Institutionnel Dans l'ordre Juridique International ». In *Les Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles*, 347:p.101-136. Recueil Des Cours - Académie de La Haye. Leiden | Boston: Brill | Nijhoff, 2011. http://referenceworks.brillonline.com.ressources.univ-poitiers.fr/entries/the-hague-academy-collected-courses/le-fait-regional-institutionnel-dans-lordre-juridique-international-347-ej.9789004185166.079_406.2#1.
- ———. « Perspectives Historiques Des Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles: Jalons et Étapes de Consolidation ». In *Les Relations Entre Organisations Régionales et Organisations Universelles*, 347:p.137-173. Recueil Des Cours - Académie de Droit International de La Haye. Leiden | Boston: Brill | Nijhoff, 2011. http://referenceworks.brillonline.com.ressources.univ-poitiers.fr/entries/the-hague-academy-collected-courses/perspectives-historiques-des-relations-entre-organisations-regionales-et-organisations-universelles-jalons-et-etapes-de-consolidation-347-ej.9789004185166.079_406.3#1.
- ———. « The World Bank inspection panel ». In *Civil Society, International Courts and Compliance Bodies*, 338p. T.M.C. Asser press, 2005.
- Bonucci, Nicola, et Jean Marc Thouvenin. « L'OCDE, site de gouvernance globale? » In *Le pouvoir normatif de l'OCDE [Texte imprimé]: journée d'études de Paris [de la] Société française pour le droit international, [16 septembre 2011]*, par Hervé Ascensio, Nicola Bonucci, Organisation de coopération et de développement économiques, et Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris, p.25-41. Paris: Pedone, 2013.
- Bughton, James M. « Managing the Fund in a Changing World ». In *Silent revolution: The Interntional Monetary Fund*. Washington: FMI, 2001.
- Burdeau, Geneviève. « L'aménagement conventionnel des compétences monétaires ». In *L'exercice des compétences monétaires par les états*, 212:p.321-364. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Hague Academy of International Law. Brill Online, 1988.
- ———. « Le FMI et la surveillance de l'espace monétaire et financier international ». In *La mondialisation du droit [Texte imprimé]: [colloque, Dijon, 13, 14 et 15 septembre 1999]*, par Éric Loquin, Catherine Kessedjian, Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux. Dijon, et Institut de relations internationales. Dijon. Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux 19. Paris: Litec, 2000.
- Camdessus, Michel. « La crise financière mexicaine, ses origines, la réponse du FMI et les enseignements à en tirer ». *Revue d'économie financière* 33, nº 2 (1995): p.35-45.
- Carbonnier, Jean. « Les phénomènes d'inter-normativité ». In *Essais sur les lois*, p.287-306. Paris, France: LGDJ, 2014.
- Carreau, Dominique. « La surveillance internationale des politiques budgétaires ». In *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ? [Texte imprimé]: actes du colloque du 5 décembre 2012 au Palais Brongniart*, par Jean-Marc Sorel, Régis Chemain, Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris, et Centre de droit international. Nanterre. Cahiers internationaux N° 30. Paris: A. Pedone, 2013.
- ———. « Le pouvoir de contrôle du Fonds monétaire international ». In *L'inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*, par Georges Fischer et Daniel Vignes. Organisation internationale et relations internationales 4. Bruxelles: Bruylant, 1976.
- ———. « Le pouvoir de contrôle du Fonds monétaire international », s. d.
- ———. « Souveraineté: comme la virginité, on l'a ou on ne l'a pas ». In *Dictionnaire des idées reçues en droit international*, par Hervé Ascensio, Pierre Bodeau-Livinec, Mathias Forteau, Franck Latty, Jean-Marc Sorel, et Muriel Ubeda-Saillard, p.547-553. Paris, France: Éditions Pedone, 2017.
- ———. « Les moyens de pression économique au regard du FMI, du GATT et de l'OCDE ». *Les moyens de pression économiques et le droit international : actes du colloque de la SBDI ; Palais des Académies de Bruxelles 26 - 27 octobre 1984*, Les moyens de pression économiques et le droit international : actes du colloque de la SBDI ; Palais des Académies de Bruxelles 26 - 27 octobre 1984. - Bruxelles : Bruylant [u.a.], ISBN 2800408952. - 1985, p. 20-33, 1985.
- Carreau, Dominique, et Patrick Juillard. « Le financement de l'économie: le système monétaire et financier international ». In *Droit international économique*, 5e édition. Précis Dalloz. Paris: Dalloz, 2013.
- Carreau, Dominique, et Fabrizio Marrella. « Le recours aux organisations internationales ». In *Droit international*, 11e éd., p.623-635. Traités. Paris: A. Pedone, 2012.

- Chaumont, Charles M. « La signification du principe de spécialité des organisations internationales ». In *Mélanges offerts à Henri Rolin,... : problèmes de droit des gens*, pp.55-56. Paris: A. Pedone, 1964.
- CEPII. « VI. Le retour des controverses monétaires internationales ». Repères, 2010, p.74-87.
- Charpentier, Jean. « Le contrôle par les organisations internationales de l'exécution des obligations des états ». *Recueil des cours - Académie de la Haye* Vol.182 (1983): p. 143-245.
- Chemain, Régis. « Les Etats et la régulation des marchés financiers ». In *L'État dans la mondialisation*, par Jean-Denis Mouton et Jean-Pierre Cot. Paris: Éd. Pedone, 2013.
- Chevalier, Jacques. « Vers un droit post-moderne ? Les transformations de la régulation juridique ». *RDP*, nº 3 (1998): p.659-690.
- Chinkin, Christine. « Normative development in the international legal system ». In *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.
- Choulet, Céline. « Le dodd frank act une vision américaine de la régulation financière ». In *Revue d'économie financière 2012/1*. Association d'économie financière, 2012.
- Churchill, Robin R., et Geir Ulfstein. « Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little-Noticed Phenomenon in International Law ». *The American Journal of International Law* 94, nº 4 (2000): p. 623-659.
- Cissé, Hassane. « Le Fonds monétaire international et l'endettement extérieur des Etats ». In *La Dette Extérieure*, 17:pp.277-314. Recueil des cours de l'académie de Droit International de la Haye. Brill | Nijhoff, 1995.
- Collier, Paul. « The Faillure of Conditionality ». In *Perspectives on Aid and Development*, par Catherine Gwin et Joan M. Nelson. Overseas Development Council, 1997.
- Conan, Matthieu. « Qu'est-ce-que la souveraineté budgétaire? » In *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ? [Texte imprimé]: actes du colloque du 5 décembre 2012 au Palais Brongniart*, par Jean-Marc Sorel, Régis Chemain, Institut de recherche en droit international et européen de la Sorbonne. Paris, et Centre de droit international. Nanterre. Cahiers internationaux N° 30. Paris: A. Pedone, 2013.
- Deney, Nicole. « Les États-Unis et le financement du barrage d'Assouan ». *Revue française de science politique* 12, nº 2 (1962): p. 360-98.
- Dieter, Heribert. « The Stability of International Financial Markets: A Global Public Good? » In *New Rules for Global Markets*, édité par Stefan A. Schirm, pp.23-43. Palgrave Macmillan UK, 2004. https://doi.org/10.1057/9780230524361_2.
- Drezner, Daniel W. « Globalization and Policy Convergence ». *International Studies Review* 3, nº 1 (17 décembre 2002): p. 53-78. https://doi.org/10.1111/1521-9488.00225.
- Du Marais, Bertrand. « Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ? » In *Rapport moral sur l'argent dans le monde*, 15e éd. Association d'Economie Financière, 2009.
- Dupuy, René Jean. « Le droit des relations entre les organisations internationales », Académie de droit international Recueil des cours T. 100, 1960, 1960.
- ———. « Les activités normatives et quasi-normatives des organisations internationales ». In *Manuel sur les organisations internationales*, p.413-483. Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- ———. « Le droit des relations entre les organisations internationales », Académie de droit international Recueil des cours T. 100, 1960, 1960.
- Edwards, Richard W. Jr. « Is an IMF Stand-by Arrangement a Seal of Approval on Which Other Creditors Can Rely ». *New York University Journal of International Law and Politics* 17 (1985 1984): 573.
- El-Sanhourî, Abd el-Razzâq. « Le standard juridique ». In *Recueil d'études sur les sources du droit en l'honneur de François Gény*. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1934.
- Fatouros, Arghyrios. « Conclusions ». In L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-héllèniques, 7-8 mai 1999. Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000.
- Fatouros, Arghyrios. « Conclusions ». In *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-héllèniques, 7-8 mai 1999*. Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000.
- Feuer, Guy. « Nations unies et démocratie ». In *NationLe pouvoir: Mélanges offerts à Georges Burdeau*, 1073-90. Pars: Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1977.

- Fischer, Georges. « L'inspection et le contrôle des armements ». In *L' inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*. Organisation internationale et relations internationales 4. Bruxelles: Bruylant, 1976.
- Flory, Maurice. « Sanction de l'évaluation et rigidité du système de coopération ». In *L'évaluation de la coopération Nord-Sud [Texte imprimé]: l'exemple de la coopération entre pays francophones*, par Jean Touscoz, Stéphane Hessel, et Centre d'études et de recherches sur la coopération internationale. Nice. Paris Québec: Economica Presses de l'Université du Québec, 1976.
- FMI. « Enhancing the Effectiveness of Surveillance: Operational Responses, the Agenda Ahead, and Next Steps ». FMI, 14 mars 2003.
- ———. « IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors ». *Le Bulletin du FMI*, nº 10/357 (27 septembre 2010).
- Garicano, Luis, et Rosa M. Lastra. « Towards a New Architecture for Financial Stability: Seven Principles ». *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): p. 597-621. https://doi.org/10.1093/jiel/jgq041.
- Ghébali, Victor-Yves. « Aux origines de l'Ecosoc - l'évolution des commissions et organisations techniques de la Société des Nations ». *Annuaire Français de Droit International* 18, nº 1 (1972): p. 469-511. https://doi.org/10.3406/afdi.1972.1712.
- Gianviti, François. « Legal Aspects of the Financial Sector Assessment Program (FSAP) ». In *Current Developments in Monetary and Financial Law*. International Monetary Fund, 2005.
- ———. « Stabilité et manipulation des taux de change ». In *Le droit international économique à l'aube du XXIe siècle*, par Jean-Marc Sorel. Cahiers internationaux 21. Paris: A. Pedone, 2009.
- ———. « Evolving Role and Challenges for the International Monetary Fund ». *The International Lawyer* 35, nº 4 (2001): p. 1371-1403.
- Giovanoli, Mario. « A New Architecture for the Global Financial Market: an Outline of Legal Issues ». In *International Monetary Law*, 2000.
- ———. « The International Financial Architecture and its Reform after the Global Crisis ». In *International Monetary and Financial Law: The Global Crisis*. New York: OUP Oxford, 2010.
- Gold, Joseph. « Developments in the International Monetary System, The International Monetary Fund and International Monetary Law since 1971 », Académie de droit international Recueil des cours, 1982, tome 1 (174), 1982.
- Gold, Joseph. « The duty to collaborate with the international monetary fund and the development law ». In *Law, justice and equity : essays in tribute to G. W. Keeton*. London: R. H. Code Holland and G. Schwarzenberger, 1967.
- Hagan, Sean. « Enhancing the IMF's Regulatory Authority ». *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): p. 955-968. https://doi.org/10.1093/jiel/jgq044.
- Hahn, Hugo J. « Le contrôle de l'exécution des obligations des Etats dans les organisations internationales économiques ». In *Aspects du droit international économique; élaboration, contrôle, sanction.*, par Société française pour le droit international. Paris: A. Pédone, 1972.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, et Volker Rittberger. « Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes ». *Mershon International Studies Review* 40, nº 2 (1996): p. 177-228. https://doi.org/10.2307/222775.
- Helleiner, Eric, Ngaire Woods, et Stephany Griffith-Jones. « The Financial Stability Board: An Effective Fourth Pillar of Global Economic Governance? » *Centre for International Governance Innovation*, 2 juin 2010, 64 p.
- Hillbers, Paul. « Le programme du FMI et de la Banque mondiale relatif à l'évaluation du secteur financier », 2001. www.imf.org.
- Howell, David Robert. « China, the United States, and Global Order, by Rosemary Foot and Andrew Walter ». *The China Journal* 70 (1 juillet 2013): p. 288-90. https://doi.org/10.1086/671323.
- Hufbauer, Gary, et Daniel Danxia Xie. « Financial Stability and Monetary Policy: Need for International Surveillance ». *Journal of International Economic Law* 13, nº 3 (9 janvier 2010): p. 939-53. https://doi.org/10.1093/jiel/jgq035.
- « IV: L'examen par les pairs : un instrument de coopération et de changement ». *Revue de l'OCDE sur le développement* no 4, nº 1 (2003): p. 76-92.

- Impériali, Claude. « Introduction générale. Le contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales ». In *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*. Coopération et développement. Paris: Economica, 1998.
- Isoart, Paul. « Souveraineté étatique et relations internationales ». In *La souveraineté au XXe siècle*, 13-45. Paris: A.Colin, 1971.
- Jacob, Patrick. « Imputation et modes informels d'institutionnalisation des relations internationales ». In Le phénomène institutionnel international dans tous ses états [Texte imprimé]: transformation, déformation ou reformation ? actes du colloque, Université de Cergy-Pontoise et Université de Paris VII, [13 et 14 juin 2013], p.217-230. Paris: Éditions Pédone, 2014.
- Jeammaud, Antoine. « Unification, uniformisation, harmonisation ». In Vers un code européen de la consommation = = Towards a European consumer code: codification, unification et harmonisation du droit des États-membres de l'Union européenne = codification, unification and harmonization of European union member-states law actes et débats de colloque, Lyon, les 12 et 13 décembre 1997, par Filali Osman et Rhône Groupe de recherches en droit des affaires et de la propriété. Bron. Bruxelles: Bruylant, 1998.
- Jenks, C. Wilfred Clarence Wilfred. « Sovereignty To-Day ». In *Law in the World Community*. Londres: Longmans, 1967.
- ———. « The New Dimensions of International Law ». In *Law in the World Community*. London: Longmans, 1967.
- Juillard, Patrick. « Le "suivi" des instruments O.C.D.E. du 21 juin 1976 (Déclaration et Décisions sur l'investissement international et les entreprises multinationales) ». In *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-héllèniques, 7-8 mai 1999*, par Hélène Ruiz Fabri, Linos-Alexandre Sicilianos, Jean-Marc Sorel, Société hellénique de droit international et des relations internationales, et Société française pour le droit international. Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000.
- Kessler, Véronique. « La dette du Tiers Monde : 1970-1990 ». *Revue d'économie financière* 14, n° 2 (1990): p.157-199.
- Klein, Pierre. « Les mécanismes de contrôle des engagements des Etats parties aux conventions du Conseil de l'Europe ». *Revue de droit de l'ULB*, 2000, p. 203-38.
- Kopelmanas, Lazare. « Le contrôle international ». *Recueil des cours - Académie de la Haye*, Recueil des Cours, 77 (1951): p. 59-148. https://doi.org/10.1163/ej.9789028611429.055-149.
- La Charrière, Guy de. « Politiques nationales et Organisations internationales ». In *Cours de l'Institut d'Etudes politiques*. Paris, 1978.
- Lagrange, Évelyne. « La catégorie "organisation internationale" ». In *Traité de droit des organisations internationales*, p.35-71. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013.
- Lastra, Rosa M. « Do We Need a World Financial Organization? » *Journal of International Economic Law* 17, n° 4 (12 janvier 2014): p. 787-805. https://doi.org/10.1093/jiel/jgu041.
- Lee, Lawrence L. C. « The Basle Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision ». *Virginia Journal of International Law* 39 (1999 1998): 1.
- Le Floch, Guillaume. « L'adoption de sanctions ». In *Traité de droit des organisations internationales*, pp.832-858. Traités. Issy-les-Moulineaux: L.G.D.J, 2013.
- Lombardi, Domenico. « The Governance of the Financial Stability Board ». *Brookings* (blog), 2011.
- Mahmoud, Salem. « Du rôle de l'OCDE dans la mondialisation de l'économie - Aspects juridiques ». In *La mondialisation du droit [Texte imprimé]: [colloque, Dijon, 13, 14 et 15 septembre 1999]*, par Éric Loquin, Catherine Kessedjian, Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux. Dijon, et Institut de relations internationales. Dijon, pp.329-347. Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux 19. Paris: Litec, 2000.
- Marcou, Gérard. « Les inspections générales et le contrôle de l'administration ». In Le Contrôle de l'administration par elle-même : journée d'étude de Lille du 7 mai 1982... sur les inspections générales et le contrôle de l'administration, par Institut français des sciences administratives. Section. Nord-Pas-de-Calais et politiques et sociales Villeneuve-d'Ascq Centre de recherches administratives. Étude Institut français des sciences administratives. Paris: Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1983.

- Martucci, Francesco. « L'interaction dans l'espace financier mondialisé ». In *Les interactions normatives: Droit de l'Union européenne et droit international*, 382p. Cahiers européens, n°2. Paris: Pedone, 2012.
- Masciandaro, Donato. « Back to the Future? » *European Company and Financial Law Review* 9, nº 2 (2012): p. 112–130. https://doi.org/10.1515/ecfr-2012-0112.
- Mayeda, Graham. « Developing Disharmony? The SPS and TBT Agreements and the Impact of Harmonization on Developing Countries ». *Journal of International Economic Law* 7, nº 4 (1 décembre 2004): p. 737-764.
- Meyerstein, Ariel. « The New Protectors of Rio: Global Finance and the Sustainable Development Agenda ». *Sustainable Development Law & Policy* 12, nº 3 (4 avril 2013): p.15-20.
- McBride, Stephen, et Russell A. Williams. « Globalization, the Restructuring of Labour Markets and Policy Convergence: The OECD 'Jobs Strategy' ». *Global Social Policy* 1, nº 3 (1 décembre 2001): p. 281-309. https://doi.org/10.1177/146801810100100302.
- Merle, Marcel. « Le contrôle exercé par les organisations internationales sur les activités des Etats membres ». *Annuaire français de droit international* 5, nº 1 (1959): p. 411-431.
- Molinier, Joël. « Les finances de l'Europe : la discipline budgétaire en droit européen ». *Les Petites affiches*, septembre 1997, p.32-35.
- Momani, Bessma. « Assessing the Utility of, and Measuring Learning from, Canada's IMF Article IV Consultations ». *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* 39, nº 2 (juin 2006): p. 249-69. https://doi.org/10.1017/S0008423906060124.
- Momani, Bessma, Skylar Brooks, Cockburn Michael, et Clarke Warren. « Strengthening the Early Warning Excerise : Enhancing IMF and FSB Coordination ». *World Economics : A Journal of Current Economic Analysis and Policy*, World economics : a journal of current economic analysis and policy. - London : Economic and Financial Publ., ISSN 1468-1838, ZDB-ID 2010319-0. - Vol. 14.2013, 3, p. 133-151, 14, nº 3 (2013): p. 133-151.
- Mosley, Layna. « Attempting global standards: national governments, international finance, and the IMF's data regime ». *Review of International Political Economy* 10, nº 2 (1 janvier 2003): p.331-362..
- Nance, Mark T. « Re-Thinking FATF: An Experimentalist Interpretation of the Financial Action Task Force ». *Crime, Law and Social Change* 69, nº 2 (1 mars 2018): p.131-152.
- ———. « The Regime That FATF Built: An Introduction to the Financial Action Task Force ». *Crime, Law and Social Change* 69, nº 2 (1 mars 2018): 109-29. https://doi.org/10.1007/s10611-017-9747-6.
- Newburg, André. « The Changing Roles of the Bretton Woods Institutions: Evolving Concepts of Conditionality ». In *International Monetary Law: Issues for the New Millennium*, par Mario Giovanoli. Oxford, New York: Oxford University Press, 2000.
- Nordhaus, William D. « Biens publics globaux et changement climatique ». *Revue française d'économie* 14, nº 3 (1999): p. 11-32.
- Oeter, Stefan. « Inspection in international law: Monitoring compliance and the problem of implementation in international law ». In *Netherlands Yearbook of International Law 1997*. Kluwer Law International, 1998.
- Pagliari, S. « Governing Financial Stability: The Financial Stability Board as the Emerging Pillar in Global Economic Governance ». In *Handbook of Global Economic Governance*, édité par M. Moschella. Routledge, 2013. http://openaccess.city.ac.uk/6814/.
- Pellet, Alain. « Le financement dans le cadre du Fonds monétaire international ». In *Droit de l'économie internationale*, par Centre de droit international. Nanterre. Paris: A. Pedone, 2004.
- ———. « Legitimacy of Legislative and Executive Actions of International Institutions ». In *Legitimacy in International Law*, édité par Rüdiger Wolfrum et Volker Röben, 63-82. Beiträge Zum Ausländischen Öffentlichen Recht Und Völkerrecht 194. Springer Berlin Heidelberg, 2008. https://doi.org/10.1007/978-3-540-77764-9_3.
- Piolet, Vincent. « Paradis fiscal : combien de définitions », 2014, 10 p, www.recherches-internationales.fr.
- Pisani-Ferry, Jean. « Gouvernement économique, mode d'emploi ». *Le Monde.fr*, 22 février 2010.
- Raymond, Gregory A. « Problems and Prospects in the Study of International Norms1 ». *Mershon International Studies Review* 41, nº 2 (1 novembre 1997): p. 205-45.
- Reuter, Paul. « Les organes subsidiares des organisations internationales ». In *Mélanges Basdevant*. Paris: A. Pedone, 1960.

- Ruiz Fabri, Hélène. « L e suivi des recommandations adoptées par l'Organe de règlement des différends de l'OMC ». In L'effectivité des organisations internationales [Texte imprimé] : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-hélléniques, 7-8 mai 1999, par Linos-Alexandre Sicilianos, Jean-Marc Sorel, Société hellénique de droit international et des relations internationales, Société française pour le droit international, et Hélène Ruiz Fabri. Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000.
- Runavot, Marie-Clotilde. « The intergovernmental organization and the institutionalization of international relations ». In *Evolutions in the law of international organizations*, édité par Roberto Virzo, Ivan Ingravallo, et Niels Blokker, p.17-43. Leiden, Pays-Bas, Etats-Unis d'Amérique, 2015.
- ———. « La juridiction internationale face au phénomène institutionnel international, entre (re)construction et déconstruction ». In *Le phénomène institutionnel international dans tous ses états: transformation, déformation ou reformation ? : actes du colloque, Université de Cergy-Pontoise et Université de Paris VII,* édité par Laurence Dubin et Marie-Clotilde Runavot, p.141-164. Paris, France: Éditions Pédone, 2014.
- ———. « L'avenir du "modèle intergouvernemental" de l'organisation internationale ». *RGDIP*, nº 3 (2011): p.675-709.
- Sacerdoti, Giorgio. « Les codes de conduite sur les entreprises multinationales entre droit international et droit interne: mise en oeuvre et effets juridiques ». In *Le droit international à l'heure de sa codification*, par Roberto Ago. Milano: A. Giuffrè, 1987.
- Sachariew, Kamen. « Promoting Compliance with International Environmental Legal Standards: Reflections on Monitoring and Reporting Mechanisms ». *Yearbook of International Environmental Law* 2, nº 1 (1 janvier 1992): p. 31-52. https://doi.org/10.1093/yiel/2.1.31.
- Shihata, I. F. I. « The Dynamic Evolution of International Organizations: The Case of the World Bank ». *Journal of the History of International Law / Revue d'histoire du droit international* 2, nº 2 (1 février 2000): p. 217-49.
- Schmidt-Ohlendorf, Horst. « Le contrôle exercé sur les opérations d'aide au développement de la Communauté Economique Européenne à certains Etats non européens ». In *L' inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*. Organisation internationale et relations internationales. Bruxelles: Bruylant, 1976.
- Schmied, Frédéric. « Les techniques de surveillance des accords écononomiques internationaux ». In *L'État dans la mondialisation*, par Jean-Denis Mouton et Jean-Pierre Cot. Paris: A. Pédone, 2013.
- Schneider, Catherine. « Le Contrôle Des Engagements Du Conseil de l'Europe Revisité Par l'histoire. De Quelques Réflexions Sur Le Renouvellement Des Procédures Lié à l'élargissement Aux Pays d'Europe Centrale et Orientale ». In *Law in Greater Europe : Towards a Common Legal Area Studies in Honour of Heinrich Klebes*, par Bruno Haller, Hans Christian Krüger, et Herbert Petzold, pp.203-238. The Hague London: Kluwer Law International, 2000.
- Serra, Narcís, Joseph E. Stiglitz, et Shari Spiegel. « Introduction: From the Washington Consensus Towards a New Global Governance ». In *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, p.3-14. Initiative for Policy Dialogue. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- Sicilianos, Linos-Alexandre. « Les mécanismes de suivi au sein du Conseil de l'Europe ». In L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle [actes des] journées franco-hélléniques, 7-8 mai 1999, par Jean-Marc Sorel, Société hellénique de droit international et des relations internationales, et Société française pour le droit international. Athènes Paris: Ant. N. Sakkoulas A. Pedone, 2000.
- Simmons, Beth A. « International Efforts against Money Laundering ». In *Commitment and Compliance*, par Dinah Shelton, 2003.
- Singh, Dalvinder. « The role of the IMF and World Bank in financial sector reform and compliance ». In *Redefining sovereignty in international economic law*, édité par Wenhua Shan, Penelope Simons, et Dalvinder Singh, p.331-362. Oxford: Hart, 2008.
- Slaughter, Anne-Marie. « Governing the Global Economy through Government Networks ». In *The Role of Law in International Politics*, par Michael Byers. Oxford University Press, 2001.
- Söderberg, Johan. « Copyleft vs. Copyright: A Marxist Critique ». *First Monday* 7, nº 3 (4 mars 2002).
- Sorel, Jean Marc. « Les Etats face aux marchés financiers ». In *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du 20ème siècle : à propos de 30 ans de recherche du CREDIMI mélanges en l'honneur de Philippe Kahn*, par Éric Loquin, Charles Leben, Mahmoud Salem, et Université de Bourgogne. UFR de droit et science politique, pp.507-545. Travaux du Centre de recherche sur le droit des marchés et des investissements internationaux 20. Paris: Litec, 2000.

- Sorel, Jean-Marc. « La puissance normative des mesures de suivi au sein du FMI et de la Banque Mondiale ». In *L'Effectivité des Organisations Internationales : Mécanismes de suivi et de contrôle*, pp.197-212. Paris: A. Pédone, 2000.
- ———. « L'évolution des systèmes de change ». In *Droit de l'économie internationale*, par Centre de droit international. Nanterre. Paris: A. Pedone, 2004.
- ———. « Sur Quelques Aspects Juridiques de La Conditionnalité Du F.M.I. et Leurs Conséquences ». *European Journal of International Law* 7, nº 1 (1 janvier 1996): p. 42-66.
- Stewart, David P. « Internationalizing the War on Drugs: The UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances ». *Denver Journal of International Law and Policy* 18 (1990 1989): p.387-404.
- Stoel, Max van der. « Suivi en rapport avec la prévention des conflits et la réduction des tensions inter-ethniques en Europe ». In *Méthodologie de mise en oeuvre des mécanismes de suivi des engagements pris par les états membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE*, par Conseil de l'Europe. Council of Europe, 1997.
- Sureda, Andrès Rigo, et Charles Vuylsteke. « La surveillance exercée par la Banque Mondiale ». In *L' inspection internationale : quinze études de la pratique des états et des organisations internationales*, pp.299-314. Bruxelles: Bruylant, 1976.
- Taylor, Kate. « Appraising the Role of the IFC and Its Independent Accountability Mechanism: Community Experiences in Haiti's Mining Sector ». *Sustainable Development Law & Policy* 17, nº 2 (24 octobre 2017).
- Thompson, Robert B. « Financial Regulation's Architecture within International Economic Law ». *Journal of International Economic Law* 17, nº 4 (12 janvier 2014): p. 807-822. https://doi.org/10.1093/jiel/jgu044.
- Tomkiewicz, Vincent. « Concurrence, Chevauchements de compétence et coordination entre organisations internationales ». In *Traité de droit des organisations internationales*. Paris: LGDJ-Lextenso éditions, 2013.
- Torres, Hector R. « Reforming the International Monetary Fund – Why its Legitimacy is at Stake ». *Journal of International Economic Law* 10, nº 3 (2007): p. 443-460. https://doi.org/10.1093/jiel/jgm015.
- Toussaint, Eric. « La crise de la dette mexicaine et la Banque mondiale », mai 2006. www.cadtm.org.
- Valticos, Nicolas. « Un Système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail », Académie de droit international Recueil des cours T. 123, 1968-I, 1969.
- ———. « Le contrôle périodique d'office sur la base des rapports des gouvernements ». In *Un Système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*. Académie de droit international Recueil des cours T. 123, 1968-I. Leiden | Boston, 1969.
- ———. « L'évolution et les problèmes généraux du contrôle international ». In *Un système de contrôle international: la mise en oeuvre des conventions internationales du travail*, pp.315-324. Recueil des cours - Académie de Droit International de La Haye T. 123, 1968-I. Pays-bas: Leyde, 1969.
- Virally, Michel. « Définition et classification des organisations internationales: approche juridique ». In *Le concept d'organisation internationale*. Unesco, 1980.
- ———.« Une pierre d'angle qui résiste au temps: Avatars et pérennité de l'idée de souveraineté ». In *Les relations internationales dans un monde en mutation*, par Meyer Lorenzo, 449. Genève: Institut universitaire de Hautes études internationales, 1977.
- ———. « La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale ». In *La communauté internationale : mélanges offerts à Charles Rousseau*. Paris: A. Pédone, 1974.
- ———. « Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain ». *RCADI* 122 (1967): 110 p.
- ———. « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales ». *Annuaire français de droit international* 2, nº 1 (1956): p. 66-96. https://doi.org/10.3406/afdi.1956.1226.
- ———. « Panorama Du Droit International Contemporain : Cours Général de Droit International Public (Volume 183) ». *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 31 décembre 1983.
- Walker, George. « A new international architecture and the Financial Stability Forum ». In *The reform of the international financial architecture*, pp.119-155. London-The Hague-Boston: Kluwer Law International, 2001.
- Weaver, Catherine, et Ralf J. Leiteritz. « "Our Poverty Is a World Full of Dreams:" Reforming the World Bank ». *Global Governance* 11, nº 3 (2005): p. 369-388.
- Weber, Rolf, et Douglas Arner. « Toward a New Design for International Financial Regulation ». *University of Pennsylvania Journal of International Law* 29, nº 2 (1 janvier 2007): 391.

- Williamson, John. « What Washington Means by Policy Reform ». In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, par Institute for International Economics (U.S.) et John Williamson. Institute for International Economics, 1990.
- Woods, Domenico Lombardi and Ngaire. « The Politics of Influence: An Analysis of IMF Surveillance ». *Brookings* (blog), 2008.
- Wyplosz, Charles. « L'instabilité financière ». In *Les biens publics mondiaux: la coopération internationale au XXIe siècle*, par Inge Kaul, Isabelle Grunberg, et Marc A. Stern. Paris: Economica, 2002.
- Zagaris, Bruce. « Developments in International Judicial Assistance and Related Matters ». *Denver Journal of International Law and Policy* 18 (1990 1989): 339-86.
- Zamora, Stephen. « Sir Joseph Gold and the Development of International Monetary Law ». *The International Lawyer* 23, nº 4 (1989): p. 1009-1026.
- Zarb, A. H. « Souveraineté et institutions spécialisées des Nations unies ». In *La souveraineté au XXe siècle*. Paris: A.Colin, 1971.
- Zoller, Elizabeth. « Les agences fédérales américaines, la régulation et la démocratie ». In *Régulation économique et démocratie [Texte imprimé]: [actes de conférences-débats]*, par Martine Lombard et Institut Cujas. Paris, p.167-197. Thèmes et commentaires Actes. Paris: Dalloz, 2006.

Rapports

- Anas, Titik, et Raymond Atje. « Economic surveillance and policy dialogue in East Asia ». Rapport préparé pour le Secrétariat de l'ASEAN. Jakarta: ASEAN, 2005.
- Banque mondiale. « Rapport annuel ». Washington, D.C., 2017.
- ———. « Rapport sur la pauvreté et la prospérité partagée », 2018.
- BCE. « Bulletin annuel - 10e anniversaire de la BCE », 2008.
- Bénassy-Quéré, Agnès, et Yeganeh Forouheshfar. « The Impact of Yuan Internationalization on the Euro-Dollar Exchange Rate ». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 13 mars 2013.
- BEAC. « Rapport annuel », 2002.
- BIE. « The IMF and Fragile States ». Evaluation report. Washington, D.C.: FMI, 3 avril 2018.
- ———. « The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal ». Evaluation report. Washington, D.C.: FMI, 28 juillet 2016.
- BRI. « 66e Rapport annuel ». Bâle, 1996.
- ———. « 79e rapport annuel », 2009.
- ———. « 80e rapport annuel », 2010.
- ———. « 87e rapport annuel », 2017.
- Bureau indépendant d'évaluation du FMI. « Multilateral surveillance ». Rapport d'évaluation. Washington, DC: FMI, 2006.
- Borio, Claudio E. V., et Gianni Toniolo. « One Hundred and Thirty Years of Central Bank Cooperation: A Bis Perspective ». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 1 février 2006.
- CBCB. « Basel III Monitoring Report ». BRI, février 2017.
- Comité de Bâle. « Assessment of Basel III risk-based capital regulations – Argentina », 21 septembre 2016.
- Commission CEMAC. « Rapport intérimaire de la surveillance multilatérale 2017 et perspectives pour 2018 ». CEMAC, mars 2018.
- Commission européenne. « Post-Programme Surveillance Report », 1 décembre 2017.
- CSF. « 2011 Thematic Review on Compensation_Peer Review Report ». CSF, 7 octobre 2011.
- ———. « Report to the G20 Los Cabos Summit on strengthening FSB capacity, resources and governance ». Los Cabos, 18 juin 2012.
- Eichengreen, Barry, et Ricardo Hausmann. « Exchange Rates and Financial Fragility ». Working Paper. National Bureau of Economic Research, novembre 1999. https://doi.org/10.3386/w7418.
- FMI. « 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Germany », 7 juillet 2017.
- ———. « Country report n°17/20 », 24 janvier 2017.
- ———. « Country report n°17/35 », 3 février 2017.
- ———. « Country report n°17/79 », 3 avril 2017.
- ———. « Country report n°17/122 », 15 mai 2017.
- ———. « Country report n°17/132 », 23 mai 2017.
- ———. « Country report n°17/229 », 20 juillet 2017.
- ———. « Rapport annuel ». Washington, D.C., 2017.
- ———. « Rapport annuel ». Washington, D.C., 2018.
- ———. « United States : 2010 Article IV Consultation-Staff Report; Staff Statement; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion », 30 juillet 2010.
- FMI, et Banque mondiale. « Strengthening IMF-World Bank collaboration on country programs and conditionality—Progress report », 24 février 2004.

- Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. « 9th meeting of the Global Forum on transparency and exchange of information for tax purposes ». Tbilissi: OCDE, 2 novembre 2016.
- Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des finsn fiscales. « Transparence fiscale ». Rapport de progrès. Paris: OCDE, 2016.
- FSF. « Communiqué de presse n°26/2000E », 7 septembre 2000.
- ———. « Financial Stability Forum Recommends Actions to Enhance Market and Institutional Resilience ». FSF, 12 avril 2008.
- G22. « Report of the working group on strengthening financial systems », octobre 1998.
- GAFI. « Rapport annuel ». Paris, mai 1991.
- Groupe de travail sur le FMI du Comité des relations internationales. « IMF surveillance in Europe ». Occasional Paper Series. Banque centrale européenne, janvier 2015.
- Kirkpatrick, Grant. « The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis ». Paris: OCDE, 2009.
- OCDE. « Cadre inclusif sur le BEPS ». Rapport d'étape juillet 2016-juin 2017, juillet 2017.
- ———. « Cadre inclusif sur le BEPS de l'OCDE et du G20 : Rapport d'étape juillet 2017 – juin 2018 », juillet 2018.
- OCDE. « Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Bermuda 2017 (Second Round): Peer Review Report on the Exchange of Information on Reques ». Paris, 2017.
- ———. « Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes: Ireland 2017 (Second Round): Peer Review Report on the Exchange of Information on Reques ». Paris, 2017.
- ———. « Rapport de la Présidente du Groupe de travail sur la taille future et la composition de l'Organisation au Conseil - Cadre pour l'examen de Membres potentiels ». Paris, 8 juin 2017.
- OICV. « Rapport annuel », 2007.
- Schinasi, Garry, et Edwin M. Truman. « Reform of the Global Financial Architecture ». SSRN Scholarly Paper. Rochester, NY: Social Science Research Network, 14 septembre 2010.

Textes

- 2010/469/UE: Décision de la Banque centrale européenne du 19 août 2010 sur le non-respect des obligations de déclaration statistique (BCE/2010/10), Pub. L. No. 32010D0010(01), 226 OJ L (2010).
- Accord entre le Conseil fédéral suisse et la BRI (1987).
- Accord monétaire tripartite (1936), www.bis.org.
- Accuerdo de sede entre el Reino de EspaÑa y la organizacion internacional de comisiones de valores (OICV/IOSCO) (2011).
- Acte additionnel n°03/01-CEMAC-CE 03 portant création de la Commission de surveillance du marché financier de l'Afrique centrale (2001).
- Acte additionnel n°04/99 portant Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les États membre de l'UEOMA (1999).
- AICA. « Insurance core principles, standards, guidance and assessment methodology », mars 2017.
- ———. « Principes de base en matière d'assurance et méthodologie », 2011.
- Articles de l'Association du CSF (2013).
- Banque mondiale. Resolution IDA 93-6 (1993).
- ———. Resolution IBRD 93-10 (1993).
- CBCB. « Basel III: Finalising post-crisis reforms », décembre 2017.
- ———. « Conducting a Supervisory Self-Assessment - Practical Application », 25 avril 2001.
- ———. « Programme d'évaluation de la concordance des réglementations avec Bâle III », 2013.
- CDI. « Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales », 2011.
- ———. « Projet d'articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », 2001.
- Charte de l'AICA (2017).
- Charte des Nations-unies (1945).

- Charte du Comté de Bâle (2013).
- Charte du CSF (2012).
- Code de justice administrative (2018)
- Code général des impôts (1950)
- Conseil de l'Europe. « Recommandation n°R(80) 10 du Comité des ministres aux Etats membres relative aux mesures contre le transfert et la mise à l'abri des capitaux d'origine criminelle », 27 juin 1980.
- Constitution de la république du Congo (2015).
- Constitution de la république française (1958).
- Constitution de l'OIT (1919).
- Constitution de l'OMS (1946).
- Constitution des Etats-Unis (1787).
- Convention de Vienne sur le droit des traités (1969).
- Convention portant création du Conseil Régional de l'Epargne publique et des Marchés financiers (1996).
- Convention régissant la Commission bancaire de l'UEMOA (6 avril 20007).
- Convention relative à l'OCDE (1960).
- CSF. « A Coordination Framework for Monitoring the Implementation of Agreed G20/FSB Financial Reforms », 18 octobre 2011.
- ———. « Framework for Post-Implementation Evaluation of the Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms », 3 juillet 2017.
- ———. « FSB Framework for strengthening adherence to International standards », 9 janvier 2010.
- ———. « FSB Principles for sound residential mortgage underwriting practice », 2012.
- ———. « Handbook for FSB Peer Reviews », 12 mars 2015.
- ———. « Initiative on cooperation and information exchange », 10 mars 2010.
- ———. « Promoting global adherence to regulatory and supervisory standards on international cooperation and information exchange », 2011.
- Décision du Conseil modifiant la décision 2011/734/UE adressée à la Grèce en vue de renforcer et d'approfondir la surveillance budgétaire, et mettant la Grèce en demeure de prendre des mesures pour procéder à la réduction du déficit jugée nécessaire pour remédier à la situation de déficit excessif. (2012).
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (1789).
- Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, Pub. L. No. 32011L0085, OJ L 306 (2011).
- Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, Pub. L. No. 32013L0036, OJ L 176 (2013).
- EU Guidelines on EU-Fund coordination, Doc. ECFIN/G/C/ARES(2009)365646(REV), [non publié].
- FMI. « Décision 15941-(16/14) », 17 février 2016.
- ———. « Décision 15950-(16/18) », 25 février 2016.
- ———. « Décision de surveillance intégrée », 17 juillet 2012.
- ———. « Decision n°14061-(08/15), Modalities for surveillance over west african economic and monetary union policies in context of article IV consultations with member countries », 12 février 2008.
- ———. « Decision n°14062-(08/15), Modalities for surveillance over central african economic and monetary union policies in context of article IV consultations with member countries », 12 février 2008.
- ———. « Décision n°14747-(10/96) », 28 septembre 2010.
- ———. « Fund Surveillance Over Members of Currency Unions », 21 décembre 2005.
- ———. « Guidance note for surveillance under article IV », 10 octobre 2012.
- ———. « Guidance note for surveillance under article IV consultations ». FMI, 20 mars 2015.
- ———. « Guide des relations des services du FMI avec les organisations de la société civile », 2003.
- ———. « Modernizing the Legal Framework for Surveillance— An Integrated Surveillance Decision ». FMI, 26 juin 2012.

- ———. « Selected decisions and selected documents of the International Monetary Fund: Thirty-eighth issue », 31 mars 2017.
- ———. « Terms of reference for the International Evaluation Office », 3 septembre 2015.
- ———. « The Acting Chair's Summing Up—The Fund's Lending Framework and Sovereign Debt—Further Considerations Executive Board Meeting 16/4, » 20 janvier 2016.
- Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. « Échange de renseignements à la demande-Manuel pour les examens par les pairs 2016-2020 ». OCDE, 2016.
- FSLC. Guidelines for Bank-Fund collaboration in the financial sector (1999).
- GAFI. « Mandat du Groupe d'action financière (2012-2020) », 2012.
- ———. « FATF Guidance on counter proliferation financing », février 2018.
- ———. « Méthodologie d'évaluation de la conformité technique aux recommandations du GAFI et de l'effectivité des systèmes de LBC/FT », 2018.
- ———. « Private Sector Information Sharing - FATF », novembre 2017. www.fatf-gafi.org.
- ———. « Recommandations du GAFI - Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération », 2012.
- Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, 2012-1171 § (2012).
- Loi fondamentale pour la république de l'Allemagne (1949).
- Loi de finances rectificative 2009-1674 (2009)
- Loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances (2001).
- OCDE. Code de la libération des mouvements de capitaux (2018).
- ———. « Statut, règlement et instructions applicables aux agents de l'organisation », avril 2018.
- ———. « Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des Principes de gouvernance d'entreprise du G20 et de l'OCDE », 27 juin 2017.
- ———. « Résolution révisée du Conseil sur une nouvelle structure de gouvernance pour l'organisation », 11 mai 2006.
- ———. « Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques », 2015.
- OICV. « Code of Conduct Fundamentals for Credit Rating Agencies », 2015.
- ———. « Criteria for identifying simple, transparent, and comparable securitisations », 2015.
- ———. « IOSCO Principles on Cross Border Supervisory Cooperation », 2010.
- ———. Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs et des principes de la régulation financière de l'OICV (2003).
- ———. « Méthodologie d'évaluation de la mise en oeuvre des objectifs et principes de la régulation financière de l'OICV », 2003.
- ———. « Multilateral Memorandum of Understanding Concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information (MMoU) », 2002.
- ———. « Statement of Principles Regarding the Activities of Credit Rating Agencies », 2003.
- OMC. « WT/L/127 (96-0473) », 7 février 1996.
- ONU. « Statut et Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/2017/1) », 30 décembre 2016.
- ———. « Note explicative sur la terminologie du gel des avoirs approuvée par le Comité des sanctions contre Al-Qaida », février 2015.
- ———. « Convention de Vienne contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes », 20 décembre 1988.
- Protocole n°4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (2012).
- Protocole (n°12) sur la procédure concernant les déficits excessifs, OJ C 115, 9.5.2008, p. 279–280
- Règlement 468/2014 du 16 avril 2014 établissant le cadre de la coopération au sein du mécanisme de surveillance unique entre la Banque centrale européenne, les autorités compétentes nationales et les autorités désignées nationales (le «règlement-cadre MSU») (BCE/2014/17), Pub. L. No. 32014R0468, 141 OJ L (2014).

- Règlement (UE) n°1094/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles), modifiant la décision n o 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/79/CE de la Commission, Pub. L. No. 32010R1094, 331 OJ L (2010).
- Règlement (UE) n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n ° 648/2012 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE, Pub. L. No. 32013R0575, 176 OJ L (2013).
- Règlement (UE) n°1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, Pub. L. No. 32011R1176, 306 OJ L (2011). http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj/fra.
- Règlement (CE) no1921/2000 de la Banque centrale européenne du 31 août 2000 modifiant le règlement (CE) no 2818/98 de la Banque centrale européenne concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/1998/15) et le règlement (CE) no 2819/98 de la Banque centrale européenne concernant le bilan consolidé du secteur des institutions financières monétaires (BCE/1998/16) (BCE/2000/8), Pub. L. No. 32000R1921R(01), 242 OJ L (2000).
- Règlement Général relatif à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle du Marché Financier Régional de l'UMOA (1997).
- Règlement n°01/02/CEMAC/UMAC/COBAC relatif aux conditions d'exercice et de contrôle de l'activité des microfinances dans la CEMAC (2002).
- Règlement n°05/2009/CM/UEMOA modifiant le règlement n°11/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999 portant modalités de mise en œuvre du PCSCS entre les États membres de l'Union.
- Règlement n°09/1998/CM/UEMOA relatif aux relations financières extérieures des États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (1998).
- Règlement sanitaire international (2005).
- Règlement (UE) 2015/159 du Conseil du 27 janvier 2015 modifiant le règlement (CE) n ° 2532/98 concernant les pouvoirs de la Banque centrale européenne en matière de sanctions, Pub. L. No. 32015R0159, 027 OJ L (2015).
- Règlement (UE) n°1024/2013 du Conseil du 15 octobre 2013 confiant à la Banque centrale européenne des missions spécifiques ayant trait aux politiques en matière de surveillance prudentielle des établissements de crédit, Pub. L. No. 32013R1024, 287 OJ L (2013).
- Règlement (UE) n°1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, JO L 306 du 23.11.2011, p. 1–7.
- Règlement (UE) n°1092/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relatif à la surveillance macroprudentielle du système financier dans l'Union européenne et instituant un Comité européen du risque systémique, Pub. L. No. 32010R1092, 331 OJ L (2010).
- Règlement (UE) n°1093/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité bancaire européenne), modifiant la décision n° 716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/78/CE de la Commission, Pub. L. No. 32010R1093, 331 OJ L (2010).
- Règlement (UE) n°1095/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 instituant une Autorité européenne de surveillance (Autorité européenne des marchés financiers), modifiant la décision n°716/2009/CE et abrogeant la décision 2009/77/CE de la Commission, Pub. L. No. 32010R1095, 331 OJ L (2010).
- Règlement (UE) n ° 1071/2013 de la Banque centrale européenne du 24 septembre 2013 concernant le bilan du secteur des institutions financières monétaires (refonte) (BCE/2013/33), Pub. L. No. 32013R1071, 297 OJ L (2013).
- Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, OJ L 209, 2.8.1997, p. 1–5.
- Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, OJ L 209, 2.8.1997, p. 6–11.
- Résolution du Conseil Européen relative au pacte de stabilité et de croissance – Amsterdam, 17 juin 1997, OJ C 236, 2.8.1997, p. 1–2.
- Statut de l'AIEA (1956).

- Statuts de la BEAC (révisés) (2017).
- Statuts de la BIRD (1944).
- Statuts de l'AICA (2017).
- Statuts du FMI (1944).
- Traité de l'Antarctique, 1er décembre 1958.
- Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (1957).
- Traité instituant le Mécanisme européen de stabilité (2012).
- Traité modifié de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) (2003).
- Traité révisé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (2008).
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (2007).
- US Money Laundering Control Act, 1986 (Public Law 99-570).

Autres

- « À propos de BEPS et du cadre inclusif - OCDE ». www.oecd.org, s. d.
- « About IOSCO ». www.iosco.org, s. d.
- Banque mondiale. « Secteur financier ». www.banquemondiale.org, 17 mai 2016.
- Banque mondiale. « Communiqué de presse - Gouvernance économique et participation citoyenne : la Banque mondiale soutient les efforts du Burkina Faso », février 2016.
- ———. « Reports on the observance of standards and codes », s. d., www.worldbank.org
- Banque mondiale, et FMI. « Assessing the implementation of standards : a review of experience and next steps », 11 janvier 2001.
- BCE. « La mise en oeuvre de la politique monétaire dans la zone euro », février 2004.
- ———. « Statement by the EC, ECB and IMF on the first review mission to Greece », aout 2010.
- Camdessus, Michel. « International Financial and Monetary Stability: A Global Public Good? » Washington, D.C., Conférence du 28 mai 1999. www.imf.org.
- CSF. « Advisory notice to financial institutions concerning Venezuela », 19 juin 2014. www.fsb.org.
- CSF, et BRI. « Macroprudential policy tools and frameworks », 14 février 2011.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Réexamen de la gouvernance économique - Rapport sur l'application des règlements (UE) n° 1173/2011, (UE) n° 1174/2011, (UE) n° 1175/2011, (UE) n° 1176/2011, (UE) n° 1177/2011, (UE) n° 472/2013 et (UE) n° 473/2013/COM/2014/0905 final.
- FMI. « Biennial review of the Implementation of the Fund's surveillance and of the 1977 surveillance decision—Overview », 13 mars 2002.
- ———. « Communiqué de presse n°17/419 », 3 novembre 2017.
- ———. « Communiqué de presse n°18/137 », 19 avril 2018.
- ———. « Communiqué de presse n°18/245 », 30 juin 2018.
- ———. « Communiqué de presse n°13/33 », 01 février 2013.
- ———. « Enhancing the Effectiveness of Surveillance: Operational Responses, the Agenda Ahead, and Next Steps ». FMI, 14 mars 2003.
- ———. « Fiche technique : La conditionnalité du FMI », 13 avril 2015. www.imf.org.
- ———. « Fiche technique : La surveillance exercée par le FMI », 23 mars 2016.
- ———. « Fiche technique : Normes et codes : le rôle du FMI », 16 septembre 2015.
- ———. « IMF Membership in the Financial Stability Board ». FMI, 2013.
- ———. « Multilateral surveillance: revisiting the IEO 2006 evaluation », 22 février 2017.
- ———. « Integrating Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance ». FMI, 2010.
- ———. « Mandatory Financial Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program - Update », 18 novembre 2013.

- ———. « Press Release: IMF Expanding Surveillance to Require Mandatory Financial Stability Assessments of Countries with Systemically Important Financial Sectors, n°10/357 », 27 septembre 2010.
- ———. « The Financial Sector Assessment Program after Ten Years: experience and reforms for the next decade », 28 août 2009.
- ———. « The IMF-FSB early warning exercise », 2010.
- ———. « Transparence des politiques monétaire et financière [Fiche technique] », 27 mars 2014.
- FMI, et Banque mondiale. « Enhancing collaboration: Joint Management Action Plan (Follow-up to the report of the External review Committee on IMF-World Bank collaboration) », 2007.
- GAFI, « Public statement », 19 octobre 2018.
- ———. .« Déclaration publique » (2016).
- ———.« Mandat du Groupe d'action financière (2012-2020) », 2012.
- ———.« Glossaire général », s. d. www.fatf-gafi.org.
- ———. « The Financial Sector Assessment Program after Ten Years: experience and reforms for the next decade », 28 août 2009.
- G20. « G20 Finance Ministers and Central Bank Governors », Ankara, 5 septembre 2015
- ———. « Cannes Summit Final Declaration », 4 novembre 2011.
- ———. « Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy ». Sommet de Washington, 15 novembre 2008.
- ———. « Déclaration sur le renforcement du système financier ». Sommet de Londres, 2 avril 2009.
- ———. « G20 Leaders' Communique Hangzhou Summit », 4 septembre 2016.
- ———. « G20 Leaders declaration final Los Cabos », 2012.
- GAFI. Déclaration publique (2016). http://www.fatf-gafi.org/fr/publications/juridictionsahautrisqueetnoncooperatives/documents/declaration-publique-fevrier-2016.html?hf=10&b=0&s=desc%28fatf_releasedate%29.
- ———. « Nouveau mécanisme d'évaluation du GAFI », 2013.
- ———. « Public Statement », 23 février 2018. www.fatf-gafi.org.
- « IMF Survey : IMF Reforms Policy for Exceptional Access Lending », 29 janvier 2016. www.imf.org.
- Kapstein, Ethan B. « Architects of stability? International cooperation among financial supervisors ». BRI, février 2006.
- OCDE. « liste des paradis fiscaux non coopératifs », www.oecd. org.
- ———. « Des politiques meilleures pour une vie meilleure ». OCDE, 2011.
- ———. « Examens par les pairs dans les études économiques », s. d.
- ———. « Vision d'avenir pour l'OCDE à l'occasion de son 50 ème anniversaire C/MIN(2011)6 », 2011.
- « OCDE : pourquoi il faut renforcer la surveillance multilatérale ». lesechos.fr, 1997.
- « Press Release: Statement by Christine Lagarde to the IMF Executive Board ». IMF, 2011. https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr11253.
- « Sommet de Pittsburgh: Déclaration des chefs d'états et de gouvernements », 24 septembre 2009.
- « The Fund's Mandate—The Legal Framework; IMF Policy Paper; February 22, 2010 - 022210.pdf ». Consulté le 12 septembre 2015. http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/022210.pdf.
- Veilleux, Anik, et Rémi Bachand. « Droits et devoirs des investisseurs : Existe-t-il un espace juridique transnational ? » Centre études internationales et mondialisation, 2001.

Jurisprudence internationale

Cour internationale de justice

- CIJ. Arrêt du 4 juin 2008, Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France), rec. 2008, p.177.
- ———. Arrêt du 15 décembre 2004, Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Italie), exceptions préliminaires, arrêt, C.I.J. Recueil 2004, p.865.
- ———. Arrêt du 25 septembre 1997, aff. Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Rec. 1997, p.7.
- ———. Avis consultatif du 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations unies, Rec. 1949, p.174.
- ———. Arrêt du 18 décembre 1951, affaire des pêcheries norvégiennes (Royaume Uni c. Norvège), Rec. 1951, p.116.
- ———. Arrêt du 9 avril 1949, affaire du détroit de Corfou, (Royaume Uni c. Albanie), Rec.1949 p.4.
- ———. Arrêt du 20 et 27 novembre 1950, affaire du droit d'asile (Colombie c. Pérou), Rec. 1950 p.266.
- ———. Ordonnance du 2 juin 1999, Licéïté de l'emploi de la force (Yougoslavie c. USA), mesures conservatoires, Rec. 1999, p. 916.
- ———. Avis consultatif du 8 juillet 1996, Licéité de l'utilisation des armes nucléaires, Rec. 1996, p.66.
- ———. Avis consultatif du 15 décembre 1989 sur l'Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, C.I.J. Rec. 1989, p. 194.
- ———. Avis consultatif du 20 juillet 1962, Certaines dépenses des Nations unies, Rec. p.168.

Cour permanente de justice internationale

- CPJI. Arrêt du 12 juillet 1929, affaire des Emprunts serbes et brésiliens (Brésil c. France ; France c. Yougoslavie), Série A, n°20/21.
- ———. Arrêt du 7 septembre 1927, affaire Lotus (France c. Turquie), Rec. des arrêts, Séries A, n°10, 1927.
- ———. Avis consultatif du 8 décembre 1927 sur la Compétence de la commission européenne du danube, Séries B, n°14.
- ———. Avis consultatif du 23 juillet 1926, Compétence de l'OIT pour réglementer accessoirement le travail personnel du patron, Série B, n°13, p.13.

Sentences arbitrales

- Aminoil. c. Koweit. Sentence arbitrale, 24 mars 1982, JDI 1982, p. 869.

- Affaire relative à l'accord sur les services aériens, USA c. France, sentence arbitrale, 9 décembre 1978, RSA, vol. XVIII, p. 483.
- CPA. Sentence du 4 avril 1928, affaire de l'île de Palmas (USA c. Pays-Bas), RIAA, 1935, vol. II, p. 838.
- CPA. Sentence du 11 novembre 1912, affaire franco-russe, RCADI, 1925, Tom1, p. 175.

Panel d'inspection – Banque mondiale

- Requête du 12 septembre 2018, Liban – Water Supply Augmentation Project (P125184), Greater Beirut Water Supply Project (P103063) and its Additional Financing (P165711).
- Requête du 21 septembre 2018, Inde – Rural Water Supply and Sanitation Project for Low Income States (RWSSP).
- Requête du 23 septembre 2013, Ouzbékistan – Second Rural Entreprise Support Project.
- Requête du 21 février 2013, République arabe d'Egypte – Giza North Power Project.
- Requête du 12 avril 2012, République du Kosovo – Power Power Project (proposed).
- Requête du 27 juillet 2001, Ouganda – Third Power Project, Fourth Power Project, and Proposed Bujugali Hydropower Project.
- Requête du 1er décembre 1995, Chili – IFC Financing of Hydroelectric Dams in the BioBio River in Chile.

Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce

- ORD (rapport de l'Organe d'appel). WT/DS381/AB/R, 13 juin 2012, États-Unis – Thon II.
- ORD. (rapport de l'Organe d'appel). WT/DS135/12, Communautés européennes — Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant, 11 avril 2001.
- ORD. (rapport du Groupe spécial). WT/DS381/AB/R, 15 septembre 2011, États-Unis – Thon.

Jurisprudence régionale

Jurisprudence européenne

Cour de justice des Communautés européennes

- CJCE. 21 février 1986, aff. C-255/02, Halifax, RJF 5/2006, n° 648, étude O. Fouquet, p. 383 et s.
- CJCE. 24 octobre 1973, n°10-73, Rewe Zentral AG c. Hauptzollant Khel, ECLI:EU:C:1973:111.
- CJCE. 24 octobre 1973, n°9-73, Carl Schlüter contre Hauptzollamt Lörrach, ECLI:EU:C:1973:110.

- CJCE, 13 décembre 1967, n°C-17/67, Firma Max Neumann c. Hauptzollamt Hof/Saale, ECLI :EU
- CJCE. 15 juillet 1964, n°6-64, Costa c. Enel, ECLI:EU:C:1964:66.

Cour de justice de l'Union européenne

- CJUE. 20 février 2018, n°C-16/16 P, Royaume de Belgique c/ Commission, ECLI : EU : C :2018 :79.
- CJUE, 3 sept. 2014, aff. C-589/12, Dr. fisc. 2014, n° 37, act. 467.
- CJUE, 27 novembre 2012, C-370/12, Thomas Pringle c/ Government of Ireland, ECLI:EU:C:2012:756.
- CJUE. 13 décembre 2005, aff. C-446/03, Marks & Spencer plc c/ David Halsey, ECLI :EU :C :2005 :763.

Cour européenne des droits de l'homme

- CEDH. Arrêt du 29 octobre 2013, req. n° 17475/09, Varvara c. Italie, non publié au recueil.
- CEDH. Arrêt du 25 novembre 1994, Ortenberg c. Autriche, série A n°295-B.
- CEDH, (Troisième Section). Arrêt du 8 févr. 2000, McGonnell c. Royaume-Uni, n° 28488/95.
- CEDH. Arrêt du 21 décembre 2000, Wettstein c. Suisse, n°33958/96.

Jurisprudence africaine

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

- CADHP, 26 juin 2012, Femi Falana c. Union africaine, req. 001/2011, en ligne : www.african-court.org.

Cour de justice de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale

- CJCEMAC, Chambre judiciaire, 16 mai 2002, 003.02, COBAC c. Tasha L. Lawrence.

Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest-africaine

C.J UEMOA, Arrêt du 02 juillet 2003, « Tassembo Ludovic c. la BRVM », Recueil de la Jurisprudence de la Cour, 2002-2004, pp. 153-168.

Jurisprudence nationale

Jurisprudence constitutionnelle

- Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, cons. 79.

Jurisprudence administrative

- CE, 2 mars 2011, n° 342099, Sté Soutiran.
- CE, juge des référés, ord. du 24 janvier 2002, n°242128, rec. Lebon, Commune de Beaulieu-sur-Mer c. Ministre de l'intérieur.

- CE, juge des référés, ord. du 1er mars 2006, n°290417, rec. Lebon, Ministre aux collectivités territoriales.
- C.E, 04 fév. 2005, 269001, Société GSD Gestion, Concl. M. GUYOMAR, LPA, 26 avril 2005, n°85, p.5 et s.
- CE, 20 mars 1989, Sté Malet Matériaux : Dr. fisc. 1990, n° 11, comm. 533 ; RJF 5/1989, concl. Ph. Martin, p. 271.
- CE, 21 mars 1986, SA Auriège, Dr. fisc. 1986, n° 31, comm. 1432, concl O. Fouquet ; RJF 5/86, n° 470.
- CE, 10 juin 1981, n° 19079, plén., Dr. fisc. 1981, n° 48, comm. 2187.

Jurisprudence judiciaire

- C.A. Paris. Aff. Youri, 7 mai 1997, Banque et droit, n° 53, mai - juin 1997, P. 40, Obs. H. De Vauplane.

Jurisprudence étrangère

Royaume-Uni

- Re Bank of credit and commerce SA (n°8) [1998] AC, 214.
- Ukraine v Law Debenture trust plc [2018] EWA Civ 2026.

États-Unis d'Amérique

- US Foreign Claims Settlement Commission, 5 décembre 1958, Zuk Claim, International law reports, vol. 26, 1958, p. 284.
- Arthur Andersen LLP v. United States, 544 U.S. 696, 125 S. Ct. 2129, 161 L. Ed. 2d 1008, 2005 U.S. LEXIS 4348, 73 U.S.L.W. 4393, Fed. Sec. L. Rep. (CCH) P93,266, 18 Fla. L. Weekly Fed. S 324 (U.S. May 31, 2005).

INDEX

— A —

- Accord de confirmation, 415
- Agent administratif, 319–23
- Assistance financière
  - — surveillance renforcée, 357–62
  - — suspension de l'aide, 412–20

— B —

- Balance des paiements, 66
- Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest, 160–63
- Banque centrale européenne
  - — participation à la surveillance des programmes d'assistance financière, 234–36
  - — pouvoirs de sanction, 425–27
  - — surveillance maroprudentielle, 155–56
  - — surveillance microprudentielle, 156–59
- Banque des Etats de l'Afrique centrale, 160–63
- Bien public mondial, 35–36, 43

— C —

- Cadre de coordination pour la mise en œuvre de la surveillance (CFIM), 175–82
- Cohérence
  - — état des lieux, 241–42
  - — problématique, 42–43
- Commission européenne
  - — pouvoirs de sanction, 424–25
  - — surveillance des politiques budgétaires, 146–50
  - — surveillance des programmes d'assistance financière, 234–36
- Compétence, 109–10
- Complémentarité, 191
- Conditionnalité, 412–15
- Consensualisme, 362–67
- Contrainte
  - — Effets contraignants, 345
- Contrôle de l'opportunité, 276–80
- Convergence
  - — critères de convergence, 150–51
  - — définition, 145
  - — différents mécanismes de convergence, 146–52
- Coopération entre institutions et Etats, 347
- Crise
  - — crise d'illiquidité et crise d'insolvabilité, 31–32

— D —

- Décentralisation
  - — définition, 53
- Déficit public excessif, 146–49
  - — caractère public du déficit, 148
  - — excessivité du déficit, 148–49
- Dévaluation
  - — définition, 297
  - — dévaluations compétitives, 17
  - — régime applicable, 62

— E —

- Effectivité, 15
- Effet contraignant, 261–62
- Efficacité
  - — définition, 275
- Evaluation
  - — définition, 249
- Examen par les pairs
  - — définition, 102

— F —

- Force obligatoire, 262–65

— G —

- G20
  - — de sa légitimité, 449–51
- Globalisation financière, 33–34
- Gouvernance d'entreprise, 122–24

— I —

- Informations
  — Obligation procédurale de collaboration, 352–57
- Intégrité du système financier international
  — définition (composantes), 131

— M —

- Manipulations compétitives
  — taux de change, 297, 298
- Mécanisme de surveillance unique
  — pouvoirs de la BCE, 156–59
- Mesures incitatives
  — persuasion, mesures d'accompagnement (follow-up, assistance), 373–89
- Modalités de la surveillance
  — définition, 249
  — différentes modalités existantes, 249

— N —

- Normes de référence
  — évaluation de la légalité, 255–65

— O —

- Obligation de loyauté
  — agents administratifs, 324–26
- Opinion publique, 402–6
- Optimisation fiscale
  — BEPS, 125–27
- Organe
  — organe administratif, 316–19
  — organe collégial, 331–34
- Organisation de société civile (OSC), 327
- Organisation internationale et institution internationale, 315–16, 165
  — personnalité juridique, 443

— P —

- Paiements courants, 63
- Paradis fiscal, 124, 125, 282
- Personnes privées
  — contrôle a posteriori, 308–9
  — contrôle a priori, 300–301
  — instances compétentes, 153–63
- Politiques nationales
  — comportements étatiques soumis à la surveillance, 266–73
- Pouvoir d'appréciation discrétionnaire, 42, 278, 336, 390, 419
- Programme d'évaluation du secteur financier (PESF), 77–82, 403–4

— R —

- Rapport sur l'observation des normes et codes (RONC), 77, 403–4
- Réévaluation monétaire
  — définition, 297
- Représailles
  — régime juridique, 407–12
- Responsabilité
  — Problématique de la responsabilisation des acteurs de la surveillance, 447–51
  — Responsabilité individuelle des Etats, 226–28
- Risque systémique
  — définition, 155
  — prévention au niveau multilatéral, 81–82, 433
  — prévention au niveau régional, 360–61

— S —

- Sanction
  — définition, 393
- Sanction morale, 395–406
- Sanctions coercitives, 407–31
- Soft law
  — définition, 38–39
- Souveraineté et surveillance
  — état des lieux, 439–40
  — problématique, 43–45
- Stabilité
  — stabilité financière internationale, 32–39
  — stabilité monétaire internationale, 27–32
- Standard
  — définition, 37
- Standards financiers internationaux, 38
  — valeur juridique, 260–65
- Subsidiarité, 175–78
- Surveillance
  — définition, 19–26

- Système monétaire et financier international, 27–39

— U —

- Union économique et monétaire
  - — surveillance budgétaire, 146–50
  - — surveillance financière, 153–60
- Union monétaire
  - — définition, 145

— Z —

- Zone CFA
  - — Surveillance budgétaire, 150–51
  - — surveillance financière, 160–63

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements 5

Sommaire 7

Liste des abréviations et des sigles 9

INTRODUCTION 13

Section I. Identification de la notion de surveillance 19

§ 1. La surveillance : une composante de la fonction de régulation exercée par les organisations internationales 19

§ 2. Les notions connexes 23

Section II. Caractérisation de la surveillance internationale en matière monétaire et financière 26

§ 1. L'objet de la surveillance : la stabilité du système monétaire et financier international 27

A. La stabilité monétaire internationale 27

B. La stabilité financière internationale 32

§ 2. Problématique de l'étude 39

PREMIÈRE PARTIE. L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA SURVEILLANCE 47

TITRE I. UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE FRAGMENTÉE 51

CHAPITRE I. L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE GÉNÉRALE. 55

Section I. La surveillance des institutions de Bretton-Woods 59

§ 1. Une surveillance évolutive 59

A. La surveillance du système monétaire et financier international par le FMI 59

1. Le FMI : gardien statutaire du système monétaire international 60

a. Les obligations de change énoncées par l'article IV 61

b. Les obligations prévues par l'article VIII 63

2. Une interprétation extensive du champ d'application de sa mission de surveillance 65

B. La contribution de la Banque mondiale à la surveillance 69

1. Une instance internationale de promotion du développement 69

2. L'exercice d'une surveillance évolutive 71

a. Des incursions ponctuelles de son intervention dans l'ajustement structurel et sectoriel 72

b. L'élargissement de la compétence de la Banque mondiale à la sphère financière 73

§ 2. Les deux formes de surveillance exercées 74

A. La surveillance bilatérale 75

1. Les consultations annuelles du FMI 75

2. Les autres mécanismes de surveillance bilatérale 76

a. Le RONC 77

b. Le PESF 77

B. La surveillance multilatérale 82

1. Un encadrement juridique moins formel 82

2. Une diversité d'instruments 84

Section II. La surveillance transversale du CSF 89

§ 1. Une instance singulière de régulation financière internationale 89
A. Le CSF : une instance de régulation financière internationale 89
B. Le CSF : une institution singulière 94
1. Une personnification limitée 94
a. La question de l'indépendance du CSF 94
b. La question de l'autorité normative du CSF 96
2. Une représentativité relativement limitée 96
a. Une inégale représentation des pays membres 96
b. Une participation relative des pays non membres 97
§ 2. Le CSF : une instance de surveillance transversale 99
A. La surveillance transversale du SFI : une habilitation statutaire 99
1. Identification du mandat de surveillance du CSF 99
2. La transversalité de la surveillance du CSF 101
B. Les deux mécanismes de surveillance du CSF 101
1. Les examens par les pairs : un mécanisme de surveillance approfondie 102
2. Les autres mécanismes existants 104
a. Le simple suivi des réformes non prioritaires 104
b. Le cas particulier du suivi de la coopération internationale 105
Conclusion du chapitre I 109

CHAPITRE II. L'ARCHITECTURE D'UNE SURVEILLANCE DÉCENTRALISÉE 113

Section I. L'exercice d'une surveillance sectorielle 117

§ 1. La participation indirecte de l'OCDE à la surveillance 117
A. Un hub de gouvernance économique mondiale 117
1. Une instance de régulation 117
2. Une régulation mondiale 119
B. Une contribution sectorielle à la surveillance 121
1. Le suivi de la libération des mouvements de capitaux et des opérations courantes 121
2. La surveillance des régimes nationaux de gouvernance d'entreprise 122
3. La surveillance de l'OCDE en matière fiscale 124
a. La lutte contre les pratiques d'optimisation fiscale 125
b. La surveillance de la transparence fiscale 127
§ 2. La surveillance sectorielle des institutions spécialisées 130
A. La surveillance de l'intégrité du système financier international par le GAFI 131
B. La surveillance opérée par les groupements internationaux de régulateurs 135
1. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire [CBCB] 135
2. L'Organisation internationale des commissions de valeurs [OICV] 138
3. L'Association internationale des contrôleurs d'assurance [AICA] 140

Section II. L'existence d'un système autonome de surveillance régionale 145

§. 1. Les mécanismes de coordination des politiques économiques et budgétaires 146
A. Les mécanismes de convergence de l'Union économique et monétaire 146
1. Cadre juridique de la coordination des politiques économiques et budgétaires 146
2. Organisation de la coordination des politiques économiques et budgétaires : le semestre européen 149
B. Les mécanismes de convergence des politiques budgétaires de la zone CFA 150
§. 2. Le système régional de surveillance financière 153
A. Le système de surveillance financière au sein de l'UEM 153
1. Le système européen de surveillance financière [SESF] 153
a. La surveillance microprudentielle 153
b. La surveillance macroprudentielle : une compétence dévolue au CERS 154
2. Le mécanisme de surveillance unique 156
a. Le renforcement des pouvoirs de la BCE 157

b. Les conséquences juridiques 158
B. Le système de surveillance financière au sein de la zone CFA 160
1. L'architecture de la surveillance financière dans la zone CFA 160
2. L'architecture de la surveillance monétaire dans la zone CFA 161
a. Les Commissions bancaires 161
b. La concurrence des Banques centrales dans la régulation financière 161
Conclusion du chapitre II 163
Conclusion du titre I 165

TITRE II. L'INSTITUTIONNALISATION D'UNE COORDINATION INTERINSTITUTIONNELLE 167

CHAPITRE I. LA COORDINATION ENTRE LE CSF ET LES AUTRES ORGANISMES DE SURVEILLANCE 171

Section I. La coordination verticale entre le CSF et les organismes internationaux de normalisation 175
§ 1. Une répartition des responsabilités basée sur la subsidiarité 175
§ 2. Un processus de coordination hiérarchisé 178
A. La détention par le CSF d'un pouvoir de classification des domaines de surveillance 178
B. Une coordination pyramidale 180
Section II. La coordination bimodale entre le CSF et le FMI 185
§ 1. Le FMI et le CSF : deux organisations institutionnellement liées 185
A. Le statut de membre du FMI au sein du CSF 185
1. La participation du FMI aux instances du CSF 186
2. L'indépendance du FMI 187
B. La consécration formelle d'une répartition des responsabilités entre les deux institutions 188
§ 2. Une participation conjointe à l'Exercice d'alerte avancée 190
A. Une collaboration fondée sur la complémentarité 191
B. Les limites actuelles de l'EAA 194
1. La pratique d'une coordination minimaliste 195
2. La confidentialité de l'EAA 197
Conclusion du Chapitre I 199

CHAPITRE II. L'INTERVENTION DU FMI DANS LA COORDINATION DE LA SURVEILLANCE 201

Section I. La coopération entre les institutions de Bretton-Woods 205
§. 1. Une coopération programmatique 205
A. La coopération programmatique dans le cadre d'une assistance financière 206
B. Les programmes conjoints d'évaluation sectorielle 209
§. 2. Une coopération fondée sur une collaboration institutionnelle 214
A. L'obligation de communication mutuelle d'informations 215
B. Une coopération organique dans le secteur financier : le CLSF 217
Section II. La coordination entre la surveillance du FMI et les systèmes de surveillance régionale 223
§ 1. La coordination dans le cadre de la surveillance traditionnelle 223
A. La portée de la surveillance du FMI sur les unions monétaires : une double évaluation de la stabilité régionale 223
1. Une surveillance de facto des institutions régionales 223
2. La responsabilité individuelle des États 226

B. L'interaction entre les systèmes de surveillance respectifs....228
1. La surveillance FMI-autorités régionales : deux cadres complémentaires....229
2. Conséquences : la participation des institutions régionales aux activités du FMI....230
§ 2. La systématisation d'un suivi conjoint des programmes européens d'assistance financière....232
A. Une coordination indispensable....233
B. Une coordination déséquilibrée....235
Conclusion du Chapitre II....237
Conclusion du titre II....239
Conclusion de la première partie....241
DEUXIÈME PARTIE. L'EXERCICE OPÉRATIONNEL DE LA SURVEILLANCE....243
TITRE I. LES MODALITÉS DE LA SURVEILLANCE....247
CHAPITRE I. LES MODALITÉS TENANT À L'OBJET DE LA SURVEILLANCE....251
Section I. L'évaluation de la légalité des politiques nationales....255
§ 1. L'existence d'une légalité de référence....255
A. Les engagements contraignants....255
1. Les engagements contraignants à l'échelle universelle....256
2. Les engagements contraignants au niveau régional....258
B. Les engagements dépourvus de force obligatoire....260
§ 2. L'étendue de l'évaluation....266
A. Les actes de droit interne....266
B. Les engagements internationaux....269
Section II L'évaluation de l'efficacité des politiques nationales....275
§ 1. La dimension politique de l'évaluation....275
A. Une appréciation de l'opportunité des politiques nationales....276
B. Une évaluation in concreto....280
§ 2. La dimension normalisatrice de l'évaluation....283
A. L'évaluation de la pertinence des normes internationales : une composante de l'évaluation de l'efficacité des politiques nationales....283
B. L'incidence normative de ladite évaluation....286
Conclusion du chapitre I....289
CHAPITRE II. LES MODALITÉS TENANT À L'INTENSITÉ DE LA SURVEILLANCE....291
Section I. Les paliers de l'intensité temporelle de la surveillance....295
§ 1. Le champ d'application temporel de la surveillance....295
A. L'exercice d'une évaluation a priori....295
1. Les consultations préalables : cas du FMI....295
a. Les consultations qui s'imposent au FMI....295
b. Les consultations préalables qui s'imposent aux États....297
2. L'autorisation préalable....298
a. Le pouvoir d'approbation des institutions multilatérales....298
b. Le pouvoir d'approbation préalable des institutions régionales....300
B. L'exercice d'une évaluation a posteriori....301
1. L'évaluation formelle : le contrôle sur pièce....302
2. Les mesures de vérification....305
§ 2. La fréquence de la surveillance....307
A. L'exercice d'une évaluation occasionnelle....307
1. L'évaluation occasionnelle obligatoire....307

2. L'évaluation occasionnelle sollicitée 309
B. L'exercice d'une évaluation périodique 310
Section II. Les paliers de l'intensité institutionnelle 315
§ 1. Les ressorts d'une évaluation indépendante 315
A. L'exercice d'une évaluation administrative 315
1. Un rattachement de la procédure de surveillance aux organes administratifs 316
2. Une protection des agents à l'égard des États 319
B. La recherche d'une évaluation impartiale 323
1. La sélectivité du processus de désignation des évaluateurs 323
a. La compétence : un critère majeur de désignation 323
b. L'obligation de loyauté dans l'exercice de la surveillance 324
2. Une tendance à la diversification des sources d'informations 326
§ 2. L'exercice d'une évaluation mutuelle 329
A. Une prépondérance de principe 329
1. La participation des pairs à l'évaluation technique 329
2. L'intervention déterminante de l'organe collégial 331
B. Une prépondérance relativisée par la praxis institutionnelle : cas du FMI 334
1. Des décisions orientées 335
2. Une discrétion altérée par la contrainte 336
Conclusion du Chapitre II 339
Conclusion du titre I 341
TITRE II. LA FORCE CONTRAIGNANTE DE LA SURVEILLANCE 343
CHAPITRE I. LA COOPÉRATION COMME MOYEN PRIORITAIRE 347
Section I. Une contrainte procédurale à l'épreuve du consentement 351
§ 1. La soumission à la surveillance : une obligation d'adhésion 351
A. La consécration d'une contrainte procédurale affirmée 351
1. La communication obligatoire d'informations par les États 352
2. La communication d'informations par les acteurs privés [professionnels] 354
a. L'obligation de déclaration des informations statistiques 354
b. L'obligation de notification 355
B. Une contrainte procédurale renforcée dans le cadre des programmes d'assistance financière 357
1. La soumission obligatoire des États bénéficiaires à un suivi ex ante. 358
2. La soumission obligatoire des États à un suivi pendant et après le programme 359
a. Le suivi du programme 359
b. Le suivi post-programme 361
§ 2. Une contrainte à l'épreuve du consentement 362
A. Une autonomie procédurale limitée 363
1. Les consultations et le consentement 363
2. La publication de certaines évaluations et le consentement 366
B. La participation de l'État à l'administration de la procédure de surveillance 367
1. La participation de l'État à la détermination du champ de l'évaluation 367
2. Une participation directe à l'opérationnalisation de l'évaluation 368
a. La communication facultative de certains renseignements 369
b. La prise en compte des vues de l'État concerné 370
Section II. Une surveillance incitative 373
§ 1. L'incitation par la persuasion 373
A. La nature juridique des conclusions de l'évaluation 373
B. Le pouvoir de recommandation 377
1. Une activité de conseil 378

2. L'effet persuasif des recommandations émises 379
§ 2. Le recours à des mesures d'accompagnement 383
A. Le suivi des recommandations : le follow-up. 383
B. L'incitation par l'assistance 386
Conclusion du chapitre I 389

CHAPITRE II. L'APPLICATION DES SANCTIONS COMME MOYEN SECONDAIRE 391

Section I. Le recours privilégié à la sanction morale : la publication des résultats 395
§ 1. La portée de la publication des résultats 395
A. Une tendance à la publication systématique des résultats 395
B. La mise en place d'une publication sélective des résultats 398
§ 2. Les effets de la publication des résultats 400
A. De l'effet de la publication à l'égard des États 400
B. De l'effet de la publication à l'égard de l'opinion publique 402
Section II. L'aménagement d'un système de sanctions coercitives 407
§ 1. Les sanctions de nature économique 407
A. Les contre-mesures 407
1. La consécration de l'usage des contre-mesures 408
2. La validité des contre-mesures 410
B. La suspension du droit à l'utilisation des ressources de l'organisation 412
1. La conditionnalité : fondement d'une évaluation contraignante 412
a. L'identification de la conditionnalité 413
b. La valeur juridique de la conditionnalité 414
2. Conséquence : la mise en jeu de la responsabilité de l'État 415
a. L'inaccessibilité aux ressources de l'organisation 415
b. L'inaccessibilité aux ressources externes 418
§ 2. Les sanctions disciplinaires 420
A. Les sanctions disciplinaires au niveau multilatéral 421
1. La privation temporaire des droits liés à la qualité d'État membre 421
2. La suspension définitive des droits des membres : l'expulsion 422
B. Les sanctions disciplinaires au niveau régional 424
1. Les sanctions pécuniaires 424
a. Les sanctions pécuniaires dans le cadre de la surveillance budgétaire 424
b. Les sanctions pécuniaires dans le cadre de la surveillance financière 425
2. La suspension des droits liés à la qualité de membre 428
Conclusion du chapitre 431
Conclusion du Titre II 433
Conclusion de la deuxième partie 435

CONCLUSION GÉNÉRALE 437

§ 1. Une approche plus contraignante 440
A. Les limites normatives 441
B. Les limites institutionnelles 443
1. Les limites statutaires des organismes à personnification fragile 443
2. Les limites statutaires des organisations classiques : cas du FMI 445
§ 2. La responsabilisation des instances multilatérales 447
A. L'existence d'un système d'auto-responsabilisation au sein des institutions de Bretton-Woods 447
B. Le rôle du G20 449

ANNEXES **453**

Annexe 1. Tableau récapitulatif des différents acteurs la surveillance 455
Annexe 2. Tableau indicatif de la fréquence des consultations du FMI 457
Annexe 3. Procédure de l'examen par les pairs du CSF 459
Annexe 4. Processus de coordination entre le CSF et les organismes internationaux de régulation : cas de Bâle III 461
Annexe 5. Principaux standards financiers internationaux 463
Compendium of standards (CSF) 463
Initiative Normes et codes (FMI/BM) 463

BIBLIOGRAPHIE **465**

Ouvrages 467
Ouvrages généraux 467
Ouvrages spéciaux 469
Articles et contributions 473
Documents officiels 483
Rapports 483
Textes 484
Autres 488
Jurisprudence 491
Jurisprudence internationale 491
Cour internationale de justice 491
Cour permanente de justice internationale 491
Sentences arbitrales 491
Panel d'inspection – Banque mondiale 492
Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce 492
Jurisprudence régionale 492
Jurisprudence européenne 492
Cour de justice des Communautés européennes 492
Cour de justice de l'Union européenne 493
Cour européenne des droits de l'homme 493
Jurisprudence africaine 493
Cour africaine des droits de l'homme et des peuples 493
Cour de justice de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale 493
Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest-africaine 493
Jurisprudence nationale 493
Jurisprudence constitutionnelle 493
Jurisprudence administrative 493
Jurisprudence judiciaire 494
Jurisprudence étrangère 494
Royaume-Uni 494
États-Unis d'Amérique 494

INDEX **495**

TABLE DES MATIÈRES **499**