

## Résumé

Le FMI et la Banque mondiale partagent une longue histoire commune, et leurs mandats sont étroitement liés. La coopération harmonieuse des deux organisations est garante de la qualité, de l'influence et de l'efficacité de leurs activités, et de la valeur des services qu'elles rendent à leurs pays membres. Depuis la crise financière mondiale, le FMI est de plus en plus actif dans l'analyse des enjeux macro-structurels, domaine qui auparavant relevait plutôt de l'expertise de la Banque mondiale, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et d'autres organisations internationales. Cette nouvelle orientation a remis la coopération au goût du jour, notamment afin d'aider le FMI à préserver ses ressources dans un contexte d'extension de ses activités.

Le présent document évalue les effets de la coopération que le FMI a engagée avec la Banque mondiale, pour déterminer si elle a permis d'améliorer la qualité et d'accroître l'influence des activités du FMI sur les questions macro-structurelles, tout en limitant les coûts. La présente évaluation s'intéresse en particulier aux initiatives pilotes qu'a prises le FMI pour intégrer davantage les questions relatives aux inégalités, aux disparités femmes-hommes, à l'énergie et au climat, ainsi qu'aux réformes macro-structurelles dans ses activités de surveillance au titre de l'article IV. Afin d'améliorer durablement la coopération du FMI avec la Banque mondiale et d'autres organisations internationales sur les questions macro-structurelles en général, cette évaluation tire un certain nombre d'enseignements et formule quatre recommandations, qui pourront donner matière à discussion à l'occasion de l'évaluation complète des résultats du FMI pour 2020. La présente évaluation n'a pas pour objet l'analyse exhaustive de la coopération entre le FMI et la Banque mondiale sous tous ses aspects ; elle ne se prononce pas non plus sur la qualité, l'influence ou le bien-fondé des travaux du FMI sur les questions macro-structurelles en tant que tels, partant du principe qu'il est normal que le FMI s'intéresse aux enjeux structurels susceptibles d'avoir de sérieuses conséquences macroéconomiques.

### Conclusions principales

Dans l'ensemble, la coopération entre le FMI et la Banque mondiale sur les questions macro-structurelles s'est révélée étendue mais inégale. Les consultations informelles sont très répandues ; en revanche, l'idée de départ selon laquelle le FMI pourrait systématiquement s'appuyer sur l'expertise de la Banque mondiale s'est révélée trop optimiste, et nous avons trouvé relativement peu d'exemples de coopération approfondie. Les travaux du FMI sur les enjeux macro-structurels sont généralement appréciés par les experts extérieurs, mais il n'apparaît pas clairement que la coopération avec la Banque mondiale ait permis d'en accroître les mérites et l'influence, ou qu'elle ait permis de limiter leurs coûts de réalisation. Par ailleurs, nous avons relevé plusieurs cas où le FMI et la Banque mondiale ont donné des avis discordants sur un certain nombre de sujets communs, au risque de nuire à leur action ; de plus, certaines synergies qui auraient pu accroître la valeur ajoutée des activités du FMI n'ont pas été reconnues ni exploitées. Dans certains cas, les avantages de la coopération sont apparus plus clairement, lorsque le FMI a noué des partenariats avec d'autres organisations.

Le caractère inégal de la coopération entre le FMI et la Banque mondiale sur les questions macro-structurelles tient en partie à l'approche décentralisée qui a été retenue pour les initiatives pilotes : le niveau central exerçait un contrôle assez lâche sur les différentes équipes, qui avaient toute latitude pour décider avec qui et comment coopérer si elles le jugeaient nécessaire. Si cette méthode a permis aux services du FMI de décider de manière flexible de l'ampleur et des modalités de la coopération qu'ils souhaitaient mettre en œuvre, dans la pratique les équipes ont privilégié l'autonomie, en préférant mener les activités pilotes en interne, dans des domaines où elles disposaient d'une expertise ou pour lesquels elles pouvaient s'appuyer sur l'expertise d'autres services du FMI, plutôt que de chercher à tirer parti de l'expertise de la Banque mondiale ou à mener des activités communes portant sur des enjeux qu'elles maîtrisent moins, mais qui n'en revêtent pas moins une importance critique sur le plan macro-structurel. Cela tient en partie au fait que la coopération avec la Banque mondiale est complexe sur le plan institutionnel : il n'est pas aisé de rentrer en contact avec la bonne personne, de trouver les contenus désirés et de faire coïncider les objectifs et les calendriers. Les services de la Banque mondiale, pour leur part, ont souvent eu le sentiment qu'ils n'avaient pas beaucoup à gagner à une coopération avec le FMI dans des domaines où la Banque mondiale est déjà très présente. D'après notre évaluation, il ne semble pas que le FMI se soit systématiquement posé la question de savoir si la Banque mondiale (ou d'autres organisations internationales) avait ou non intérêt à coopérer avec lui sur son programme macro-structurel, ou si une telle coopération pouvait entraîner des contraintes pour ses partenaires éventuels. Plus généralement, les facteurs « personnels », et d'autres caractéristiques propres à chaque organisation, ont beaucoup influencé l'ampleur et la portée des coopérations.

En dehors des questions macro-structurelles, nous avons observé que l'efficacité des coopérations du FMI avec l'extérieur variait considérablement en fonction des domaines d'action publique concernés. Lorsque le FMI coopère de manière approfondie avec la Banque mondiale, comme pour ce qui concerne la dette et le secteur financier, on observe en général que les parties prenantes ont pris des positions claires et endossé des rôles bien définis, que les deux organisations ont mutuellement bénéficié de ce travail commun, et que des dispositifs adaptés ont été mis en place. Cela ne signifie pas pour autant que la coopération dans ces domaines ait été sans accroc et exempte de tensions, mais elle semble en tout cas avoir été plutôt fructueuse. Dans d'autres domaines, la coopération a tendance à se cantonner à des consultations périodiques avec les interlocuteurs nationaux.

### **Enseignements**

La présente évaluation montre clairement que la coopération peut s'avérer très avantageuse pour la qualité et l'influence des activités du FMI, mais qu'elle est aussi difficile à mettre en œuvre. Pour être fructueuse, la coopération suppose des efforts de planification et de concertation ; par ailleurs, il ne s'agit pas d'une solution miracle qui permettrait au FMI d'étendre le périmètre de ses activités alors même que les ressources disponibles se font rares.

Dans cette situation, il n'est pas anormal que la coopération soit assez superficielle dans certains domaines : après tout, la collaboration n'est qu'un moyen, et non pas une fin en soi. Cependant, étant donné que les enjeux macro-structurels font partie intégrante des mandats respectifs du FMI et de la Banque mondiale, et que les deux organisations ont des contributions complémentaires à faire dans ce domaine, il semble tout à fait justifié qu'elles coopèrent davantage dans ces domaines. Pour cela, il convient en premier lieu de recenser méthodiquement les questions pour lesquelles la coopération est susceptible d'être la plus profitable, puis de s'assurer que cette coopération soit organisée de manière plus systématique, de manière à améliorer la qualité et l'efficacité des recommandations du FMI.

Lorsque le FMI choisit d'approfondir sa coopération avec l'extérieur sur certains sujets, il importe de bien réfléchir aux besoins économiques des partenaires éventuels, et aux contraintes qu'une telle coopération pourrait entraîner pour eux s'ils décident de collaborer avec le FMI. Il faut adopter une stratégie sur la base de ces réflexions préalables, afin de garantir que les partenaires du FMI bénéficient suffisamment de la coopération envisagée, et en reconnaissant l'ampleur des ressources que le FMI aura à investir pour qu'elle soit durable et fructueuse. La Banque mondiale ne sera pas systématiquement la seule voire la meilleure organisation partenaire pour tel ou tel projet de coopération approfondie ; pour autant, un partenariat avec la Banque mondiale sera pertinent dans presque tous les cas.

Sans nier l'importance de la structuration des projets de coopération, qui permet de délimiter les rôles, les processus et les responsabilités qui incombent aux uns et aux autres, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de conclure un nouvel « accord-cadre » entre la Banque mondiale et le FMI pour remplacer le concordat de 1989 ou le plan d'action conjoint de 2007. Pour renforcer la coopération sur les questions macro-structurelles, il faudrait avant tout s'efforcer de mettre en place des cadres explicites *ad hoc* de nature à favoriser la coopération sur un certain nombre de sujet prioritaires, et pour lesquels elle est susceptible d'être la plus fructueuse. Il importe que de tels dispositifs soient clairement soutenus par la direction et le conseil d'administration des deux organisations, qu'ils fournissent des orientations claires à leurs services respectifs pour ce qui concerne les buts poursuivis, le partage des rôles et les bénéfices attendus, qu'ils fassent l'objet d'examens périodiques, et qu'ils soient adaptés au cours du temps si nécessaire.

Les situations où les cadres explicites ont le plus de chances de bien fonctionner sont celles où au moins l'une des deux organisations souhaite se consacrer davantage à un sujet qui occupe une place importante dans leur mandat à toutes les deux, où l'expertise du FMI est susceptible d'être insuffisante, et/ou lorsque la Banque mondiale ou une autre organisation partenaire bénéficierait de cette coopération avec le FMI, notamment grâce à l'influence de ce dernier auprès des ministères des Finances et des banques centrales. L'action des deux organisations est d'autant plus efficace que leurs prises de position sont claires, se renforcent mutuellement et évitent de prêter à confusion. Un dispositif visant à encadrer la coopération peut également s'avérer très utile lorsque celle-ci porte sur un sujet qui fait intervenir de multiples acteurs au sein des deux organisations partenaires ; dans un tel cas de figure, une approche informelle et

décentralisée risque en effet de poser certains problèmes de coordination. Au vu des critères qui précèdent, un cadre commun délimitant clairement les rôles de chaque organisation pourrait se justifier en matière climatique, par exemple. Cependant, de tels cadres seront inutiles, voire inopportuns, pour les coopérations du FMI avec la Banque mondiale sur certains enjeux macro-structurels ; en effet, dans certains domaines, l'approche décentralisée adoptée à l'occasion de récentes initiatives pilotes est sans doute préférable à une méthode plus structurée mais aussi plus onéreuse, en particulier lorsque le FMI a accumulé une expertise suffisante et que les rôles respectifs des deux organisations sont bien établis.

Par ailleurs, un meilleur accès aux informations de base les plus récentes (permettant par exemple d'identifier les experts dans tel ou tel domaine) faciliterait la coopération entre le FMI et la Banque mondiale sur des questions transversales ; il faudrait également rendre plus accessible le « socle de connaissances » constitué au gré des recherches et des analyses menées aussi bien par le FMI que la Banque mondiale. Des efforts dans ce sens permettraient de surmonter l'inertie qui prive les organisations de points de vue extérieurs, et de tirer un meilleur parti des synergies qui existent entre les deux organisations.

De plus, le FMI devrait réfléchir davantage à la question de savoir comment et à quelle échelle il doit déployer son expertise sur différentes questions macro-structurelles, afin de faciliter la coopération et de ne pas se priver d'une expertise externe pertinente. Nous avons recensé plusieurs cas où la coopération était limitée dans son ampleur par le nombre très insuffisant de membres des services impliqués du côté du FMI.

Pour ce qui concerne la coopération entre le FMI et la Banque mondiale au niveau des pays, il importe que les front offices des départements géographiques aient des attentes raisonnables vis-à-vis de leurs équipes, et mettent en place des dispositifs de nature à renforcer la coopération et à résoudre le plus tôt possible les tensions qui pourraient se faire jour.

L'implication de la direction auprès des organisations partenaires joue un rôle important (qu'il s'agisse de régler des questions stratégiques ou liées à la nature du partenariat, ou de résoudre des difficultés opérationnelles), car elle permet de sensibiliser les membres des services et d'augmenter leur niveau de responsabilité et d'engagement. Le conseil d'administration pourrait également endosser un rôle stratégique plus important dans le soutien à la coopération.

Enfin, les facteurs personnels auront toujours leur importance en matière de coopération, car il est rare que les incitations à coopérer soient rigoureusement identiques d'une organisation à l'autre, et car toutes les structures présentent des limites, aussi bien conçues soient elles. Certes, les comportements individuels et l'état d'esprit collectif d'une organisation ne se changent pas du jour au lendemain, mais il est possible de les influencer au cours du temps par des mesures volontaristes et par des décisions relatives au recrutement, à l'évaluation des résultats et à la promotion des membres du personnel.

## Recommandations

Étant donné que le FMI est de plus en plus actif sur les questions macro-structurelles, il doit adopter une approche plus méthodique en matière de coopération avec la Banque mondiale et d'autres partenaires. Son objectif ne doit pas pour autant consister à coopérer toujours davantage et dans tous les domaines. Il convient plutôt de prendre le temps de la réflexion pour décider dans quel domaine, à quel moment et de quelle manière coopérer, en pleine connaissance des coûts et des avantages potentiels d'une telle coopération. Il n'existe pas de solution applicable à tous les cas de figure : différentes questions appelleront différents types de coopération, dont les modalités seront amenées à évoluer à mesure que cette coopération sera confrontée à de nouveaux défis.

Notre mandat nous habilite à formuler des recommandations au FMI, mais pas à ses organisations partenaires. Certes, l'amélioration de la coopération ne dépend pas que du FMI, mais aussi de la Banque mondiale et des autres partenaires. Cependant, le FMI peut prendre des mesures pour favoriser une coopération plus harmonieuse ; voici quatre recommandations générales à cette fin :

**Recommandation 1. *Le FMI doit mettre au point et adopter des cadres concrets permettant de favoriser une coopération fructueuse avec la Banque mondiale (ou d'autres organisations partenaires) sur plusieurs sujets essentiels sur le plan macro-structurel, pour lesquels on estime qu'un effort de coopération pourrait s'avérer particulièrement payant d'un point de vue stratégique.*** Pour décider de ces sujets, il faut procéder à une analyse coûts-avantages systématique de la coopération envisagée et déterminer en termes explicites ce que le FMI a à offrir à d'autres organisations et vice-versa ; de plus, le FMI doit être en mesure de consacrer les moyens nécessaires à la bonne marche de la coopération en question. À l'heure actuelle, les questions climatiques pourraient s'avérer particulièrement adaptées à ce genre de cadre, étant donné l'importance croissante que le FMI accorde à ce sujet et au vu de l'expertise considérable et complémentaire dont dispose la Banque mondiale en la matière.

**Recommandation 2. *Le FMI doit améliorer les incitations internes à la coopération, et surmonter la réticence assez répandue dans ses rangs vis-à-vis de la coopération avec des partenaires extérieurs ;*** en effet, les exhortations du sommet de la hiérarchie et une simple approche descendante ne suffisent pas à garantir que la coopération souhaitée se déroule au bon moment et de la bonne manière. Une coopération pleinement réussie peut nécessiter une modification des incitations au sein des organisations partenaires, or les différences de structure de ces organisations rendent difficile une harmonisation de leurs incitations respectives. Fort de ce constat, le FMI pourrait prendre un certain nombre de mesures concrètes, par exemple en indiquant de manière plus détaillée à ses services à quel moment et de quelle manière il convient de coopérer avec l'extérieur, en mettant davantage l'accent sur la faculté de nouer des relations lors de l'évaluation des résultats des membres du personnel au moyen du nouveau cadre de

compétences intégré du FMI, et en favorisant davantage les échanges de personnel avec la Banque mondiale, surtout au plus haut niveau.

**Recommandation 3. *Le FMI doit collaborer avec la Banque mondiale pour recenser, hiérarchiser et mettre en œuvre des mesures concrètes visant à améliorer l'accès aux informations et aux connaissances et leur mise en commun par les deux organisations.*** Il faut non seulement mener à son terme l'initiative en cours consistant à préciser et à faire connaître les dispositifs de partage d'informations et de documents entre le FMI et la Banque mondiale, mais également trouver des moyens de rendre plus aisé l'accès à des informations complètes et à jour sur les experts dans différents domaines et sur les responsables-pays dans chaque organisation, et faciliter l'accès aux travaux de recherche et d'analyse sur les questions transversales qui intéressent toutes les organisations partenaires. Ainsi, le FMI et la Banque mondiale pourraient chercher des moyens de relier leurs plateformes respectives de partage de connaissance, entre elles et avec d'autres portails spécialisés. À plus long terme, le FMI et la Banque mondiale pourraient réfléchir à des moyens de faciliter l'accès réciproque aux documents et aux rapports stockés sur leurs intranets, dans le respect de la confidentialité et de la sécurité des données.

**Recommandation 4. *Le conseil d'administration du FMI pourrait renforcer son rôle stratégique en faveur de la coopération externe*** en s'appuyant sur son rôle de surveillance, sur sa faculté à influencer les comportements des membres de ses services, et sur ses rapports directs avec le conseil des administrateurs de la Banque mondiale.