

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En s'appuyant sur toutes les observations—sur le fond aussi bien que sur la forme—l'évaluation conclut que c'est dans les pays avancés et les grandes économies émergentes que la communication du FMI a été la moins efficace; en revanche, elle l'a été davantage dans les pays admissibles à la FRPC et, dans une moindre mesure, dans les autres économies émergentes. Il est capital d'avoir relevé les désaccords stratégiques qui existent entre les services qui travaillent sur les grandes économies avancées et les autorités de ces pays ; ceux-ci portent plus particulièrement sur le rôle que joue le FMI dans la coordination de la politique internationale, en analysant notamment ses répercussions, mais aussi sur la mise au point des cadres de politique et d'information destinés à favoriser le consensus. Il est aussi préoccupant de constater le manque d'efficacité du FMI—et les dissonances stratégiques qui se font entendre—dans les grandes économies émergentes, dont beaucoup considèrent que le processus de surveillance manque d'utilité voire d'impartialité.

L'évaluation conclut aussi que l'information aux parties prenantes autres que l'État a peu contribué à l'efficacité de la communication avec les autorités pendant la période d'évaluation. La politique de transparence a déçu les attentes des services qui espéraient raviver l'intérêt pour l'institution, alors que certaines autorités bloquaient la diffusion ponctuelle des conclusions des missions. Ces initiatives de diffusion, dont le but était d'influer davantage sur les débats de politique intérieure en repositionnant le FMI en tant que laboratoire de réflexion— et en le démarquant de l'héritage négatif laissé par ses interventions passées— sont loin d'être terminées.

Enfin, l'évaluation a relevé que certaines opérations de communication manquaient de conviction alors que d'autres avaient été très bien dirigées. La stratégie de communication du FMI n'a pas réussi à améliorer son efficacité dans les pays soumis uniquement à la surveillance. Dans les pays admissibles à la FRPC, la panoplie de l'institution, qui inclut des instruments de prêt concessionnels, un allègement de la dette et l'interpellation des donateurs, s'est révélée très efficace. Mais le FMI a par trop négligé les compétences diplomatiques qui auraient pu susciter la collégialité et la confiance dans ces pays—bien que certains progrès aient été réalisés au cours des deux dernières années— mais aussi l'expertise technique et d'autres compétences qui auraient pu apporter une valeur ajoutée dans les pays soumis uniquement à la surveillance. Les incitations et la formation des services ont pour la plupart ignoré la communication.

Sur cette toile de fond, les recommandations de l'évaluation mettent l'accent sur les mesures que le FMI peut et devrait prendre pour accroître et entretenir sa prépondérance et pour prévenir son érosion compte tenu des conclusions mises en exergue dans les chapitres précédents et mentionnées plus haut. Avant de formuler ces mesures, deux observations préliminaires s'imposent. Premièrement, il est indispensable de trouver une issue aux questions plus larges de gouvernance. En l'état actuel des choses, la méfiance de certaines grandes économies émergentes corrode l'efficacité de l'institution dans ces pays, mais aussi ailleurs. Bien que ce sujet dépasse le cadre de la présente évaluation, c'est un élément du contexte clairement pertinent. Deuxièmement, la crise financière s'est traduite par un regain d'intérêt des grandes économies avancées et émergentes pour un rôle accru du FMI dans la coordination internationale des politiques. De fait, l'appel lancé par le G20 en vue de faciliter un processus d'évaluation mutuelle est un signe positif (de même que la demande formulée par les États-Unis de participer au PESF). Mais au-delà des exhortations et des encouragements, il n'y a rien que cette évaluation puisse recommander qui inciterait les autorités des grandes économies avancées à s'engager de manière plus active et à soutenir cet engagement à plus long terme—bien que des mesures qui en présentent les avantages aient été suggérées. L'évaluation par

le BIE du FMI et de la période qui a précédé la crise financière mondiale traite les questions connexes de manière plus directe.¹

Au-delà de cet avant-propos, l'évaluation formule les recommandations suivantes ...

.. pour rendre FMI plus attrayant pour les autorités des pays et pour promouvoir l'efficacité :

- **Améliorer la qualité et la pertinence du travail du FMI, dans ses dimensions internationales.** Par le passé, les activités de l'institution dans le domaine de la coordination des politiques (à la fois les analyses et les avis) ont rencontré des problèmes de crédibilité. Pour se montrer à la hauteur des récentes demandes qui lui ont été présentées de participer plus étroitement au travail de coordination à la suite de la crise financière, l'institution doit diagnostiquer les raisons des résultats décevants constatés pendant la période d'évaluation et pallier les problèmes liés à l'analyse et à la démarche. Mais il sera aussi nécessaire de privilégier la dimension internationale du travail du FMI, notamment en proposant de nouveaux produits de communication avec les autorités qui tirent parti des atouts de l'institution. L'exemple le plus évident est l'analyse portant sur plusieurs pays. Le FMI étudie et analyse de manière approfondie toutes sortes de sujets, mais il néglige systématiquement de faire appel à ce travail et de l'adapter aux autorités. L'institution pourrait par exemple préparer, périodiquement ou à la demande (des autorités) sur des sujets précis, de nouveaux modules de connaissances, tels que des « fiches multi-pays », qui puiseraient dans les récentes expériences et études disponibles au sein du FMI. Ce dernier peut envisager tout nouveau moyen de communication en exploitant la profusion d'informations sur les pays et ses connaissances macro-financières, ainsi que sa capacité à démultiplier l'expertise et à attirer les plus grands spécialistes en dehors du FMI.

- **Pour aborder les contacts différemment et illustrer la nouvelle orientation stratégique du FMI, inclure un plus grand nombre d'experts lors des visites dans les pays, notamment lorsque l'intérêt du pays s'érode et l'institution perd du terrain.** Un certain nombre d'autorités se sont interrogées sur le panachage des compétences du FMI, notamment s'agissant des principales spécialisations. Pour rester pertinent et maintenir l'attention des pays, le FMI doit de plus en plus proposer des spécialistes qui travaillent directement avec les autorités. Il est nécessaire pour cela que l'institution optimise l'assortiment des compétences de ses services en recrutant des experts techniques hautement spécialisés et des praticiens en milieu de carrière qui apporteraient une valeur ajoutée et inspireraient le respect de leurs pairs. Il faudrait aussi faire appel à un ensemble de spécialistes de renommée mondiale qui puissent participer aux visites les plus importantes des services et contribuer au débat sur les politiques.

- **Dans le cadre d'une stratégie concertée pour approfondir les contacts avec les économies émergentes et avancées, élaborer et proposer des menus de produits et de services et veiller à ce qu'ils soient transparents, convaincants et faisables.** C'est ainsi que l'institution a procédé dans les pays admissibles à la FRPC et il serait souhaitable de penser aussi aux autres groupes de pays, en consultation avec les autorités à qui on demanderait ce qui leur serait le plus utile dans les circonstances parfois en évolution rapide qui sont

¹ 2009, IMF Performance in the Run-Up to the Current Financial and Economic Crisis: Rapport spécial de la Série « Issues Paper (Washington, DC: BIE).

les leurs. Outre deux éléments importants, à savoir que le rôle potentiel de prêteur (qui inclut l'octroi de lignes de crédit souple) de l'institution s'est récemment étoffé et qu'elle sera appelée à contribuer davantage à la revue par les pairs, le défi consistera aussi à mettre au point de nouveaux produits du savoir et à envisager d'aller par d'autres moyens à la rencontre des pays membres sortant d'une crise. Le cas échéant, ces menus stratégiques, qui chevauchent plusieurs départements géographiques, pourraient être offerts à d'autres sous-groupes de pays, tels que les petits États qui doivent faire face à des défis particuliers.

• **Remplacer les programmes de surveillance aujourd'hui arrivés à leur terme par des programmes stratégiques.** Le FMI n'inscrit pas la communication individuelle avec les pays membres dans le cadre d'une démarche systématique et stratégique et il continue d'être tourné vers l'intérieur, vers sa bureaucratie et son Conseil, plutôt que vers l'extérieur et vers les pays membres. Pour inverser la vapeur, la démarche proposée tendrait à orienter les énergies des services vers l'extérieur vers des objectifs et des réalisations clairement identifiés et mesurables relevant de la communication avec les pays membres. Pour cela, les programmes stratégiques pourraient (i) faire de l'efficacité de la communication un objectif spécifique ; (ii) démontrer qu'à moyen terme, la surveillance, les programmes et tout plan d'assistance technique et l'efficacité sont interdépendants ; (iii) clarifier le plan d'information—son importance stratégique et les entraves à son efficacité ; (iv) prendre les décisions en consultation avec les autorités pour promouvoir leur adhésion ; (v) prévoir le budget et les effectifs requis et (vi) prendre en compte les avis exprimés par les services sur les résultats obtenus par le FMI dans le cadre de la communication passée en vue d'accroître la responsabilisation et l'acquisition des connaissances. Le Conseil, dans son rôle de supervision, devrait périodiquement passer en revue les programmes stratégiques du FMI et leur mise en œuvre (y compris la qualité des avis qu'il a prodigués).

.. pour améliorer l'efficacité de l'information :

• **Clarifier les modalités de l'information.** L'initiative de transparence a eu d'importantes implications pour la communication du FMI avec les parties prenantes, au-delà des autorités. Mais elle a aussi affecté la communication avec les autorités elles-mêmes, dont beaucoup se méfient des contacts avec les médias sur les questions concernant leur pays. L'hésitation des services se traduit alors par des occasions manquées, notamment d'autres opportunités d'informer. Il est essentiel de définir précisément l'intention de cette initiative, sans perdre de vue que ce type d'information est sans doute l'un des principaux fondements de la présence du FMI dans les grandes économies émergentes et avancées.

• **Convenir d'une stratégie pour aborder l'héritage négatif laissé par les interventions passées du FMI et informer les services pour qu'ils la mettent en œuvre, ce qui va au-delà des nouveaux outils de communication à l'intention des chefs de mission et des représentants résidents et de la formation médiatique proposée aux services.** Dans nombre de pays admissibles à la FRPC et dans les économies émergentes, l'ajustement structurel, la rigueur budgétaire et la privatisation ont laissé de mauvais souvenirs et continuent d'empoisonner la communication du FMI dans les cercles officiels et en dehors ; cet héritage a pu stigmatiser les autorités qui sont en relation avec le FMI et par conséquent limiter son influence. Il est clairement essentiel de formuler un message positif portant sur un programme décisif et d'actualité. Mais il faut aussi aborder franchement le passé et guider les services quant à ce qu'ils peuvent dire et ne pas dire. Eu égard à l'aversion des services du FMI pour le risque, ils hésiteront à s'exprimer en l'absence de ces principes.

.. pour améliorer la gestion de la communication :

- **Offrir une orientation et une formation aux services sur l'attitude à adopter dans le cadre de la communication avec les autorités et aux cadres de direction du FMI sur l'évaluation des pays.** Les enquêtes et les entretiens avec les membres des services montrent que pour préserver leur relation avec le pays, ils font preuve d'une trop grande prudence dans leurs évaluations, parfois pour devancer les critiques de leurs supérieurs. L'attitude est une question majeure qui doit être traitée dans les plus brefs délais. Le Directeur général devrait donc charger une commission, composée de membres des services à tous les niveaux, avec la participation du Conseiller déontologique, de se pencher sur des principes d'une attitude franche et respectueuse. Ces principes porteraient sur la manière dont les services peuvent faire part aux autorités de leur opinion d'expert la plus intégrée possible en cas de témoignages contradictoires et d'incertitudes et expliqueraient comment réagir à un supérieur qui demande à ses services de modifier leurs conclusions professionnelles. Le groupe de travail devrait soumettre son rapport avant l'été de 2010 et les mesures à prendre communiquées au Conseil d'administration pour approbation et supervision.
- **Accroître la période d'affectation des chefs de mission et des services aux évaluations de pays ; intensifier la formation et l'incitation à la communication.** Les taux de rotation actuels sont fâcheux, sauf dans les pays du G7, et doivent être réduits de même que les coûts de la transition à de nouvelles équipes. Il convient aussi de renforcer la formation des services en matière de communication, notamment pour les cadres supérieurs ; des avis pratiques reposant sur l'expérience des pays seraient utiles pour (i) transmettre des messages parfois difficiles de la manière la plus susceptible de retenir l'attention et de donner lieu à une réaction politique adéquate et (ii) plus généralement, établir le dialogue avec les autorités et les autres parties prenantes et gérer les contacts. Entre-temps, l'efficacité des services en matière de communication doit être prise en compte dans l'évaluation de la performance, sans perdre de vue les risques mentionnés plus haut, à savoir que le désir des services de préserver la relation avec un pays peut nuire à l'objectivité de leur travail professionnel.
- **Clarifier le dispositif de gestion de la relation en insistant sur l'importance du travail d'équipe—en définissant et en attribuant clairement les responsabilités et en décrivant comment mesurer précisément la performance.** Dans certains domaines, les occasions d'améliorer la gestion de la relation et le travail d'équipe ne sont pas saisies et la complexité croissante des activités intensifie le besoin de faire appel à l'extérieur. Il convient de circonscrire précisément et de systématiser les liens (les relations et la responsabilité globale de la gestion) entre le chef de mission et le représentant résident, lorsqu'il y en a un, le but étant d'améliorer la qualité de la communication avec les autorités et les autres parties prenantes. En outre, le FMI doit persévérer dans la mise en œuvre de sa vision de stratégies d'assistance technique spécifiques aux pays qui participent à l'élaboration du programme, les départements géographiques assumant la responsabilité de la stratégie globale et les départements fonctionnels la fourniture et la qualité de ces produits d'assistance technique. Enfin, il est important de définir et d'attribuer clairement les responsabilités de communication du Directeur général et des Directeurs généraux adjoints.