

Évaluation de la période qui a précédé la crise : le FMI a manqué de fermeté dans ses mises en gardes face aux risques et aux vulnérabilités

Le 9 février 2011, le BIE a publié une évaluation des *Résultats de la mission de surveillance du FMI durant la période qui a précédé la crise financière et économique, 2004-07*. Il ressort de cette évaluation qu'au cours de la période précédant la crise dont les premiers signes avant-coureurs sont apparus à la mi-2007, le FMI a manqué de fermeté dans les mises en garde adressées aux pays membres sur les risques qui pesaient sur l'économie mondiale et sur l'accumulation des facteurs de vulnérabilité de leur économie. Durant la période d'évaluation, le message phare de la surveillance du FMI s'est caractérisé par un excès de confiance dans la solidité et la résistance des grandes institutions financières et par la caution apportée aux pratiques des grandes places financières. Les risques liés à l'expansion du marché immobilier et à l'innovation financière ont été sous-estimés, comme l'a été le besoin de renforcement de la réglementation nécessaire pour les contenir.

Constat. L'évaluation aboutit à la conclusion que l'inaptitude du FMI à identifier les risques émergents est due à une série de facteurs, dont les suivants : forte propension à adhérer à la pensée dominante; parti pris intellectuel; et postulat général selon lequel une crise financière dans les économies avancées était improbable. Il ressort aussi de l'évaluation que les faiblesses de la gouvernance interne et la culture institutionnelle ont découragé l'expression de points de vue divergents. Les lacunes de l'analyse du secteur financier et la faible attention accordée aux liens macrofinanciers y ont aussi contribué.

Recommandations. Si le rapport est centré sur les questions du secteur financier, en raison de la nature de la crise, la plupart des recommandations qui y figurent ont trait aux mutations institutionnelles à opérer pour accroître la capacité du FMI à détecter tout type de risque, étant donné qu'une crise peut naître dans un autre secteur. Le BIE a souligné la nécessité de renforcer la gouvernance du FMI en définissant mieux les rôles et compétences du Conseil d'administration, de la direction et des cadres dirigeants du FMI, et en mettant en place un cadre de responsabilisation précis. Il a aussi insisté sur la nécessité pour le FMI de renforcer sa capacité à déceler les risques et vulnérabilités, et de promouvoir une véritable culture de prévention anticipative

des crises. Préconisant l'approfondissement des initiatives lancées par le FMI, le BIE a signalé à quel point il importe de :

- Renforcer les incitations à «tenir un langage de vérité face à l'autorité».
- Adresser un message clair et cohérent aux pays membres sur les perspectives et les risques de portée mondiale.
- Créer un environnement qui encourage la franchise et l'expression de points de vue divergents/dissidents.
- Surmonter le comportement et la mentalité du cloisonnement.
- Mieux intégrer les questions liées au secteur financier aux évaluations macroéconomiques.

Réaction du Directeur général. Dans sa déclaration en réaction à l'évaluation du BIE, Dominique Strauss-Kahn, Directeur général du FMI, a souscrit de manière générale aux conclusions et recommandations de l'évaluation. Il a souligné combien il importe de rendre ces recommandations applicables tout en insistant plus particulièrement sur la nécessité de progresser davantage sur plusieurs fronts, à savoir : promouvoir l'expression d'opinions divergentes au sein de l'institution; intégrer les analyses émanant de différents produits du FMI; et adresser des messages clairs sur les risques et les vulnérabilités.

Examen par le Conseil d'administration. Lors de son examen du rapport d'évaluation le 26 janvier 2011, le Conseil d'administration a également souscrit à l'orientation générale des conclusions et recommandations du rapport. Les administrateurs ont estimé que l'évaluation présente une analyse objective de l'échec de la surveillance du FMI qui n'a pas permis de bien anticiper la crise mondiale et de mettre suffisamment en garde les pays membres. Ils ont globalement souscrit aux recommandations du BIE notamment pour ce qui est du renforcement de l'environnement institutionnel et la capacité d'analyse du FMI. Les administrateurs ont signalé que les réformes engagées depuis le début de la crise contribueront à renforcer la véracité et la force de persuasion de la surveillance. Ils ont aussi admis que d'autres mesures devraient être envisagées, notamment la recherche d'avis complémentaires ou de points de vue divergents de manière à améliorer



Moises Schwartz, Directeur du BIE

la diversité des services du FMI et à renforcer les incitations à «parler vrai face à l'autorité». Les administrateurs ont également estimé qu'il est indispensable que le message adressé par le FMI dans le cadre des *Perspectives de l'économie mondiale*, du *Rapport sur la stabilité financière dans le monde* et de ses autres publications soit cohérent.

En perspective. La crise a souligné l'importance d'un FMI fort, efficace et bien équipé. Les problèmes mis en évidence par l'évaluation existent de longue date et ont pour la plupart été déjà signalés par le passé. Il est donc essentiel d'instaurer un mécanisme de suivi des réformes et d'évaluation de leur impact, sur lequel reposera l'élaboration des mesures novatrices ou correctrices. La mise en œuvre de ces réformes exigera une attention particulière de la direction et la supervision du Conseil d'administration, ainsi que l'appui des autorités nationales.

Trois évaluations en cours

Le BIE se prépare à remettre prochainement au Conseil d'administration son rapport intitulé : *Études du FMI – Pertinence et exploitation*. Cette évaluation est centrée sur la pertinence et l'utilisation des études réalisées au FMI par les autorités nationales qui en sont les premiers destinataires. Elle porte aussi sur la qualité technique et la gestion des travaux de recherche. L'évaluation se fonde sur une définition large de la recherche et porte sur les études théoriques axées sur la surveillance produites au sein du FMI. Le BIE publiera cette évaluation après son examen par le Conseil, avec les réactions de la direction et des

services du FMI, ainsi qu'un résumé de cet examen par le Conseil d'administration.

Deux autres évaluations sont aussi en cours. La première a trait aux conseils prodigués par le FMI aux pays membres sur la gestion de leurs **réserves de change** et à l'évaluation de l'adéquation des directives de politique du FMI relatives aux avoirs de change et à l'accumulation des réserves internationales. Elle portera aussi sur la qualité des conseils du FMI en matière de réserves de change, en tenant compte du point de vue des autorités nationales et en examinant la clarté, l'équité et la cohérence de ces conseils dans le temps et sur l'ensemble des pays membres; l'évaluation analysera aussi la capacité du FMI à intégrer l'évolution de la situation des pays.

La deuxième évaluation pose la question de savoir si, et à quel point, le FMI est perçu comme

un **conseiller avisé** par les pays membres. Elle vise à cerner les facteurs qui peuvent influencer le choix des autorités nationales de prendre des engagements vis-à-vis du FMI, notamment à solliciter ses conseils au-delà du champ habituel de la surveillance ou des activités liées à un programme. L'évaluation examine aussi les tensions éventuelles entre les obligations qui incombent au FMI au titre de la surveillance et qui lui imposent de publier davantage d'informations, ainsi que l'engagement des pays avec le FMI sur des questions délicates fondées sur la confidentialité.

Le BIE se concerta avec les parties prenantes pour définir le cadrage et la méthode proposés pour les nouvelles évaluations. Des projets de documents de synthèse seront aussi affichés sur le site Internet du BIE pour commentaires.

Suivi des évaluations précédentes

En 2007, le Conseil d'administration du FMI a établi une procédure de suivi des évaluations et des recommandations du BIE. Cette procédure prévoit l'établissement d'un Plan-cadre de mise en œuvre (PCM) à publier par la direction du FMI après l'examen de chaque rapport du BIE par le Conseil et la présentation de Rapports de

suivi périodiques (RSP) par les services du FMI, à intervalle annuel, pour permettre d'évaluer la suite donnée par le FMI aux recommandations entérinées par le Conseil d'administration.

Le 11 janvier 2011, le FMI a annoncé un plan de mise en œuvre prospectif des recommandations des rapports du BIE avalisés par le Conseil sur *l'Interaction du FMI avec les pays membres*. Ce RSP peut être consulté sur le site du BIE à l'adresse suivante : http://www.ieo-imf.org/eval/complete/eval_01102011.html.

Les faiblesses du dispositif de suivi des évaluations du BIE suscitent encore des préoccupations. L'une d'elles est liée à la procédure de suivi de l'application des recommandations du BIE avalisées par le Conseil. Comment assurer le suivi des grands enjeux de politique mis en relief dans une évaluation du BIE qui préoccupent le Conseil mais débordent le cadre de ces recommandations en est une autre. Pour épauler ce dispositif, le BIE prépare désormais des documents de référence qui recensent ses recommandations et les mesures prises à cet égard par le FMI.

Périscope

2010

Octobre:

- Moises Schwartz, Directeur du BIE, et l'équipe chargée de l'évaluation de la crise ont rencontré à Paris le Groupe consultatif du BIE pour examiner les conclusions préliminaires de l'évaluation de la *Performance du FMI durant la période qui a précédé la crise financière et économique – Surveillance du FMI sur la période 2004–07*. Une synthèse des vues exprimées par le Groupe consultatif est disponible sur le site http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/01102011/Crisis_BP1_Summary_of_Views.pdf.

Décembre:

- M. Schwartz a pris part à la réunion annuelle du Groupe de coopération en matière d'évaluation à Londres.

2011

Février:

- M. Schwartz a présenté les conclusions de l'évaluation de la crise aux services du FMI.

- Nancy Wagner, Conseillère du BIE, a rencontré les autorités de Colombie, du Canada et de la Croatie dans le cadre de la nouvelle évaluation sur le rôle du FMI en tant que source de conseils fiable.

Mars:

- M. Schwartz a présenté les conclusions de l'évaluation de la crise devant l'institut Bruegel, à Bruxelles.
- Le BIE a co-organisé un séminaire avec la GTZ (Agence allemande de coopération) à Berlin.
- Le BIE a co-organisé des ateliers avec l'Institut d'études monétaires de Hong Kong et la Faculté d'économie de l'Université de Pondichéry dans le cadre de la nouvelle évaluation relative aux réserves internationales.



L'équipe du BIE avec les membres du Groupe consultatif

- Ruben Lamdany, Directeur adjoint du BIE, a présenté les résultats de l'évaluation de la crise au Conseil d'administration de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement à Londres.