

Bulletin du FMI

PAYS À FAIBLE REVENU

Malgré la crise, les pays pauvres s'efforcent de maintenir leurs dépenses sociales

Maureen Burke
Bulletin du FMI en ligne
8 janvier 2010



École dans l'est du Kenya : Le FMI aide les États à mobiliser les ressources nécessaires pour les programmes de dépenses sociales qu'ils jugent indispensables (Photo AFP: Roberto Schmidt)

- Le nouveau dispositif de prêt du FMI aide les pays à maintenir les dépenses sociales
- Les programmes appuyés par le FMI mettent désormais davantage l'accent sur la protection des pauvres
- Une approche pragmatique et une étroite collaboration avec les partenaires au développement sont essentielles pour atteindre les populations en difficulté

Dans le cadre des mesures prises pour aider à surmonter la crise mondiale, le FMI rappelle l'importance du maintien des dépenses sociales dans les pays emprunteurs.

Dans les pays à faible revenu, il est particulièrement vital de préserver les dépenses sociales car même avant le début de la crise, une grande part de leur population souffrait déjà des effets de l'augmentation des prix de l'alimentation et de l'énergie.

Mais le maintien des dépenses sociales – généralement consacrées à la santé et à l'éducation dans les pays à faible revenu – est particulièrement difficile en période de crise. Les États voient en effet leurs recettes baisser à un moment où la hausse du chômage rend ces dépenses d'autant plus impérieuses.

«Dans les pays à faible revenu, les populations ont très peu de moyens à leur portée», souligne Yongzheng Yang, Chef-adjoint de l'Unité de stratégie pour les pays à faible revenu. «Faute d'une protection sociale bien établie, leur capacité de survie est remise en cause en période de crise».

Assurer une hausse des dépenses sociales

Malgré la baisse des recettes, le maintien des dépenses sociales est possible dans les pays à faible revenu qui ont réussi à dégager une marge de manœuvre pendant les périodes de forte croissance de ces dernières années. En Afrique, par exemple, les pays à faible revenu ont enregistré une croissance moyenne de 6,5 % entre 2004 et 2007. La consolidation de leurs fondamentaux, fruit des efforts de stabilisation économique, a permis à certains pays d'emprunter sur le marché intérieur pendant la crise afin de financer une partie de la hausse des dépenses publiques. L'augmentation des aides des donateurs, bien qu'inférieure aux engagements, les y a également aidés.

L'exemple de la République kirghize

La République kirghize a été l'un des premiers pays à bénéficier de la nouvelle version de la facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE) du FMI. Le programme au titre de la FCE lancé en décembre 2008, prévoit d'apporter à la République kirghize un financement d'environ 100 millions de dollars EU sur 18 mois. Le programme visait à remédier aux conséquences de la hausse des prix mondiaux de l'alimentation et de l'énergie et du ralentissement économique régional – principalement en Russie et au Kazakhstan, les principaux partenaires commerciaux du pays et ses principales sources d'envois de fonds – causé par la crise financière mondiale.

Dans sa version initiale, le programme au titre de la FCE était plus favorable que le programme précédent, financé par la FRPC. Lors de la première revue du programme FCE en mai 2009, les objectifs ont été davantage assouplis vu la dégradation de la conjoncture économique. Malgré une baisse sensible des recettes attendues, il était prévu d'accroître les dépenses par rapport au programme initial.

L'un des grands axes du programme de la République kirghize est l'augmentation des dépenses sociales, lesquelles jouent un rôle vital dans ce pays dont le taux de pauvreté est estimé à 35 %. Sur la période 2009-11 il est prévu d'augmenter les crédits budgétaires en faveur des «allocations mensuelles unifiées», prestations sociales en faveur des ménages pauvres ayant des enfants.

Une forte croissance, un assainissement des finances publiques et une meilleure gestion des recettes dans le passé récent ont permis à l'État d'augmenter les aides en faveur des plus vulnérables. Ces dépenses sociales ont également été possibles grâce à l'importante aide concessionnelle (équivalente à 9,5 % du PIB) de la Fédération de Russie et à l'allègement de la dette.

«Certains pays ont mis en place de bonnes politiques macroéconomiques ces dernières années. Conjuguées à l'allègement de la dette, celles-ci leur ont donné une marge de manœuvre budgétaire pour accroître les dépenses publiques», indique Sanjeev Gupta, Directeur-adjoint du Département des finances publiques du FMI.

L'assouplissement des programmes appuyés par le FMI permet également à de nombreux pays de maintenir, et même parfois d'augmenter, les dépenses sociales. Sur les 19 programmes lancés en 2008/09 en faveur de pays à faible revenu, 16 prévoient une hausse des dépenses sociales. Conformément au nouveau dispositif de prêts qui devrait entrer en vigueur prochainement, de nombreux programmes mettront encore plus l'accent sur le maintien des dépenses sociales, y compris en fixant des objectifs concrets dans la mesure du possible. Variables d'un pays à l'autre, ces objectifs sont purement indicatifs et ne constituent pas des conditions strictes.

«Les programmes appuyés par le FMI visent à favoriser des cadres macroéconomiques propices à la réduction de la pauvreté et à la croissance», indique Yongzheng Yang. «La réduction de la pauvreté passe par des dépenses sociales dont le montant peut être contrôlé à l'aide d'objectifs concrets». Certains pays à faible revenu, toutefois, ne peuvent tout simplement pas augmenter leurs dépenses sociales, ajoute-t-il.

Grâce à ces nouvelles pratiques, le FMI renforce le lien entre les programmes qu'il appuie et l'objectif de réduction de la pauvreté et de croissance, et reconnaît la nécessité de prendre des mesures exceptionnelles afin de protéger les populations pauvres contre la crise actuelle.

Après la fin de la crise, les pays concernés devront toutefois redéfinir les priorités de leurs dépenses publiques afin de maintenir ce lien renforcé et de préserver la viabilité de leur dette.

Ciblage des dépenses sur les populations en difficulté

Il ne suffit toutefois pas de maintenir ou d'augmenter les dépenses sociales. Les pays recherchent depuis longtemps le moyen de mieux les cibler afin de s'assurer qu'elles profitent aux populations les plus vulnérables. Une tâche difficile, constate Sanjeev Gupta. Les mesures prises par les États pour protéger les pauvres ont parfois des conséquences perverses.

Ainsi, lors de la crise alimentaire et énergétique de 2007/08, certains pays ont réagi en adoptant des subventions généralisées sur les produits pétroliers afin d'éviter de répercuter la hausse des prix mondiaux sur les consommateurs. Or, selon une récente étude du FMI, ces subventions sont mal ciblées.

Le FMI renforce l'aide en faveur des pauvres

Le FMI a nettement renforcé son aide en faveur des pays à faible revenu afin de les aider à surmonter la crise économique mondiale. En 2009 ont notamment été prises les mesures suivantes :

- Renforcement de l'aide financière concessionnelle afin d'accroître la capacité de prêts concessionnels du FMI de 17 milliards de dollars EU à l'horizon 2014, dont 8 milliards les deux premières années
- Suspension du paiement des intérêts sur l'encours des prêts concessionnels jusqu'à la fin 2011 afin d'aider les pays à surmonter la crise
- Accroissement permanent de la concessionnalité des concours financiers du FMI
- [Doublement des limites normales d'accès aux prêts](#)
- [Nouvelle panoplie d'instruments financiers](#) adaptés aux besoins divers des pays à faible revenu et plus à même de les aider à relever les défis de la crise
- Nouvelle allocation générale de 250 milliards de dollars EU en DTS, dont plus de 18 milliards ont permis de renforcer les réserves de change des pays à faible revenu
- Assouplissement de la conditionnalité des programmes appuyés par le FMI, les prêts n'étant plus assortis de conditions spécifiques liées à des échéances précises.

D'après cette étude, les ménages à haut revenu sont les principaux bénéficiaires des subventions énergétiques. La distribution des bénéfices des subventions sur l'essence est la plus régressive, plus de 80 % des bénéfices totaux revenant aux 40 % des ménages les plus riches. Dans le cas des subventions sur le gaz de pétrole liquéfié, ces ménages reçoivent plus de 70 % de ces avantages. Les subventions sur les carburants (sur le diesel principalement) ont pour effet indirect une baisse des prix des autres biens et services. La distribution de ces subventions tend donc à être aussi inégale que la distribution de la consommation totale, les deux quintiles de revenus les plus élevés bénéficiant de plus de 65 % des subventions.

«On accorde des subventions sous prétexte d'aider les pauvres alors qu'elles profitent principalement aux riches», explique S. Gupta. Un meilleur moyen d'atteindre les ménages pauvres, selon le FMI, serait d'augmenter les dépenses sur des programmes sociaux bien ciblés plutôt que de subventionner l'essence.

Ciblage indirect

Il est particulièrement difficile de cibler les populations vulnérables dans les pays à faible revenu car l'économie informelle y est généralement très développée. «Dans de nombreux pays, le ciblage est difficile car nous disposons de peu d'informations sur le revenu réel de la population, contrairement à ce qui est le cas dans les pays

développés, où la plupart des gens déclarent leurs revenus», ajoute S. Gupta.

Compte tenu du manque de données dans les pays pauvres, le ciblage indirect apparaît comme la meilleure solution, selon lui. L'État peut octroyer des subventions sur la base de critères socioéconomiques ou démographiques et cibler les groupes – personnes âgées, enfants ou chômeurs – les plus exposés à la pauvreté. Le ciblage géographique, qui consiste à limiter les subventions aux habitants d'une région particulièrement pauvre, peut également être utilisé. Une autre forme de ciblage a fait ses preuves, qui consiste à subordonner les aides monétaires à une obligation de scolarité.

«L'utilisation de critères de sélection permet de mieux cibler les populations en difficulté», explique Yongzheng Yang. «Cette méthode manque de précision – parmi les bénéficiaires figurent des personnes qui n'ont pas besoin d'aide – mais au moins, elle permet de toucher une grande partie du public visé».

Différentes formes de ciblage ont été utilisées avec succès dans plusieurs pays à faible revenu menant des programmes appuyés par le FMI. Ainsi, au Guatemala, un nouveau programme gouvernemental de transferts conditionnels a été mis en place en 2008. Baptisé *Mi familia progresa*, ce programme vise à assurer que les enfants pauvres suivent une scolarité normale et se rendent régulièrement dans les dispensaires. Le programme a été renforcé en 2009 dans le but de passer des 281 000 ménages couverts en 2008 à 500 000. Son budget devrait être porté à 150 millions de dollars EU. Des programmes de transferts conditionnels similaires, inspirés d'une initiative mexicaine de la fin des années 1990, ont été mis en place dans toute l'Amérique latine.

Les États utilisent plusieurs autres stratégies pour améliorer le ciblage des dépenses sociales. Plusieurs pays tels que le Burundi et le Mali ont récemment procédé à des distributions directes de nourriture, de semences et d'engrais tandis qu'au Ghana ont été distribués gratuitement uniformes et livres scolaires. Au Pakistan, où le renforcement du filet de protection sociale figure parmi les priorités du programme appuyé par le FMI, le gouvernement apporte une aide monétaire directe aux pauvres.

Les financements des donateurs ont joué un rôle crucial dans le succès de bon nombre de ces programmes sociaux. Et bien que l'élaboration de programmes de transferts et d'autres programmes de protection sociale ne soit pas le domaine d'intervention du FMI mais plutôt celui de la Banque mondiale et des autres banques de développement, le FMI joue un rôle important en aidant les pays à mobiliser et redistribuer des ressources pour protéger les plus pauvres.

Les ressources ne sont toutefois pas la seule contrainte, souligne Yongzheng Yang. «La capacité de mise en œuvre des programmes sociaux est souvent faible et chaque pays est confronté à sa problématique propre. La clé pour les pays est de déterminer en toute transparence leurs priorités sociales et d'explorer les différentes méthodes de ciblage avec l'aide des partenaires au développement».

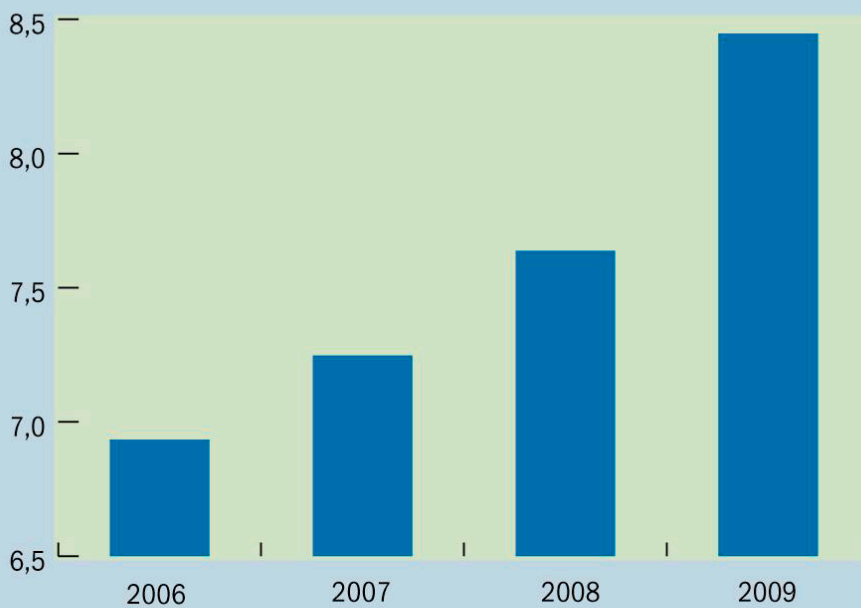
Alors que les pays à faible revenu restent aux prises avec la crise actuelle, il n'est sans doute pas trop tôt pour se préparer dès maintenant à celle qui suivra. «Nous devons nous préparer

en vue du prochain choc afin de ne pas manquer d'outils pour protéger les pauvres», affirme Yongzheng Yang. «Nous travaillons avec la Banque mondiale, avec les banques régionales de développement, et avec des donateurs à même de trouver la solution la plus adaptée à chaque pays».

Les dépenses sociales en hausse

Une croissance élevée – accompagnée de l'allègement de la dette – a permis aux pays à faible revenu d'accorder plus de place aux dépenses sociales dans leur budget.

(en pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales; et estimations des services du FMI.

¹ L'échantillon comprend la Côte d'Ivoire, Djibouti, la Géorgie, le Niger, le Togo, le Mozambique, le Rwanda et le Sénégal. La croissance indiquée pour 2009 correspond à une projection.

Les commentaires sur cet article sont à envoyer à imfsurvey@imf.org

Traduction d'un article paru sur www.imf.org/imfsurvey