



14 juin 2019

UNE STRATÉGIE POUR LE FMI EN MATIÈRE DE DÉPENSES SOCIALES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La question des dépenses sociales connaît un vif regain d'intérêt depuis une dizaine d'années. Cela s'explique par le creusement des inégalités et le besoin de venir en aide aux populations vulnérables, surtout depuis la crise financière mondiale. Il existe aussi une volonté mondiale de continuer de favoriser une croissance inclusive, comme en témoignent les [objectifs de développement durable](#) (ODD) à l'horizon 2030. En outre, les évolutions démographiques, technologiques et climatiques poseront de nouveaux défis. Les dépenses sociales sont perçues comme un levier essentiel pour s'attaquer à ces problèmes.

Parallèlement, le FMI a multiplié ses travaux sur les dépenses sociales. Des *travaux analytiques* ont porté un nouvel éclairage sur la relation entre inégalités et croissance, sur le rôle important joué par les dépenses sociales pour promouvoir une croissance durable et inclusive, et sur les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) dans les domaines de l'éducation et de la santé. Cet accent accru sur la croissance inclusive se retrouve aussi dans les *activités opérationnelles*, avec notamment l'intégration de « planchers » de dépenses sociales dans les programmes appuyés par le FMI. L'accent a également été mis sur les questions d'inégalités dans le cadre de la surveillance, et d'avantage d'assistance technique a été fournie afin d'accroître l'espace budgétaire consacré aux dépenses sociales.

Ce document propose une stratégie pour guider l'action du FMI en matière de dépenses sociales. Le rapport de 2017 du bureau indépendant d'évaluation (BIE) sur le FMI et la protection sociale reconnaît que le FMI accorde effectivement une plus large place à ces questions, mais que son action est inégale et pourrait être renforcée. Les analyses réalisées pour ce rapport confirment ce constat et recense un certain nombre de nouveaux défis. La présente stratégie est l'élément central de la réponse de la direction du FMI aux recommandations du BIE avalisées par le conseil d'administration. Elle a pour objet de préciser la portée, les objectifs et les limites de l'action du FMI en la matière.

La stratégie vise à favoriser une participation plus efficace du FMI. Elle s'appuie sur de nouvelles analyses de fond, des consultations internes et externes et le rapport de 2017 du BIE :

- ***L'action du FMI en matière de dépenses sociales sera guidée par l'évaluation préalable de l'importance macroéconomique d'une question liée aux dépenses sociales et en l'examinant dans le contexte du programme, ainsi que par l'existence ou non de compétences internes sur cette question.*** Les dépenses sociales peuvent revêtir une importance sur le plan macroéconomique car elles entretiennent un lien direct avec la viabilité budgétaire, l'adéquation des dépenses et l'efficacité des dépenses. La présente stratégie encourage une collaboration en amont avec les autorités du pays et prévoit que les services du FMI *continuent* de fournir des conseils sur le financement durable des dépenses sociales et accordent *d'avantage* d'importance à la qualité de ces dépenses pour améliorer les indicateurs sociaux, en s'appuyant sur l'expertise des institutions internationales de développement (IID).
- ***La collaboration avec les IID s'en trouvera améliorée.*** Le département des finances publiques (FAD) du FMI jouera un rôle de coordination pour faciliter et renforcer la communication entre les équipes-pays et les IID, et un dialogue préalable entre les équipes-pays et les IID concernées sera encouragé. La stratégie prévoit aussi une collaboration plus étroite avec d'autres parties prenantes, dont les organisations de la société civile.
- ***La conception et la conditionnalité des programmes seront renforcées.*** Cela suppose de mettre d'avantage l'accent sur l'atténuation des effets négatifs que l'ajustement peut avoir sur les groupes vulnérables dans le cadre des programmes appuyés par le FMI, quand cela est consistant avec l'objectif principal du programme, à savoir aider le pays à rétablir sa balance des paiements et à retrouver sa viabilité externe. La conditionnalité peut aussi être utile pour renforcer la capacité fiscale qui doit alimenter les dépenses sociales, améliorer la qualité des dépenses sociales et combler les déficits en matière de données et d'informations.
- ***Les recommandations sur le recours à des transferts ciblés et universels seront examinées dans la perspective de l'efficacité des dispositifs de protection sociale.*** La conception optimale de ces dispositifs dépend des préférences sociales et politiques de chaque pays et devra être compatible avec ses contraintes budgétaires et administratives.
- ***La communication externe faite dans chaque pays devra veiller à expliciter clairement les recommandations du FMI,*** en présentant la stratégie et le contexte macrobudgétaire général et en délimitant clairement le périmètre d'action du FMI.

L'exécution de la stratégie nécessitera que les services du FMI reçoivent des orientations détaillées et évolutives au fil du temps. Une note d'orientation à l'intention des services du FMI, prévue fin 2020, récapitulera en détail les nombreuses mesures de soutien déjà en place et les initiatives visant à les renforcer, notamment les nouveaux outils à l'usage des équipes-pays et ceux destinés à améliorer la gestion des

connaissances. Elle aura pour but d'aider les équipes-pays à hiérarchiser et à définir le moment et le champ de leurs interventions dans le domaine des dépenses sociales. Cette note sera actualisée au fur et à mesure afin de tenir compte des nouveaux enjeux et de l'expérience qu'aura acquise le FMI. Entre temps, les équipes-pays poursuivront leurs travaux sur les dépenses sociales au moyen des ressources existantes.

Sachant que l'action du FMI en matière de dépenses sociales est déjà importante, la mise en œuvre de la stratégie ne devrait pas exiger beaucoup de ressources supplémentaires, hormis quelques coûts de démarrage.

Approuvé par
**Michael Keen et
Kristina Kostial**

Préparé par David Coady (responsable pour le département des finances publiques, FAD) et Zuzana Murgasova (responsable pour le département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation, SPR), avec une équipe constituée de Maura Francese, Dominique Guillaume, Nikhil Brahmankar, Wendell Daal, Brooks Evans, Csaba Feher, Emine Hanedar, Emmanouil Kitsios, Jorge Martinez, Delphine Prady, Baoping Shang (tous de FAD) ; Fei Liu, Gohar Minasyan, Ke Wang, Irene Yackovlev (tous SPR) ; et Nicolas Mombrial (département de la communication, COM). L'assistance à la recherche a été assurée par Nghia-Piotr Le. L'assistance à la production a été assurée par Liza Prado.

TABLE DES MATIÈRES

Glossaire	5
INTRODUCTION	7
RAPPEL HISTORIQUE	12
A. Surveillance	14
B. Programmes appuyés par le FMI	15
C. Assistance technique	20
UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE DÉPENSES SOCIALES	21
A. QUAND intervenir	22
B. COMMENT intervenir	29
SOUTIEN DES ÉQUIPES-PAYS	39
COLLABORATION AVEC LES IID ET LES AUTRES PARTIES PRENANTES DANS LES PAYS MEMBRES	43

COMMUNICATION EXTERNE DES CONSEILS DU FMI	45
INCIDENCES SUR LES RESSOURCES ET RISQUES	46
CONCLUSIONS	47
QUESTIONS À EXAMINER	49
ENCADRÉS	
1. Définition des dépenses sociales	8
2. Stratégie du FMI en matière de dépenses sociales : analyse de données textuelles	13
3. Dépenses sociales et croissance inclusive	14
4. Importance macroéconomique et expertise interne	24
5. Données sur les dépenses sociales et FMI	34
6. Transferts ciblés et transferts universels	34
7. Ressources du FMI pour éclairer les recommandations en matière de dépenses sociales	41
GRAPHIQUES	
1. Conditionnalité sociale des programmes appuyés par le FMI	17
2. Dépenses publiques d'éducation et de santé dans les pays sous programme	18
3. Effet marginal moyen sur la probabilité de coupes claires dans les dépenses publiques d'éducation et de santé	19
4. Assistance technique en matière budgétaire	21
5. Enquête auprès des chefs de mission : pourquoi les dépenses sociales revêt une importance macroéconomique ?	25
6. Aspects des dépenses sociales revêtant une importance macroéconomique	26
7. Viabilité des finances publiques	27
8. Adéquation des dépenses	28
9. Inefficiences dans les dépenses d'éducation et de santé	29
10. Travaux du FMI sur les questions de dépenses sociales : principales étapes	31
11. Communication externe des conseils en matière de dépenses sociales	45
TABLEAUX	
1. Stratégie du FMI en matière de dépenses sociales : obstacles et architecture de la stratégie	22
2. Types d'analyses et de sources	31
3. Estimation des ressources supplémentaires nécessaires pour appliquer la stratégie proposée	47
Bibliographie	54
ANNEXE	
I. Exemples de questions de dépenses sociales et du soutien apporté	51

Glossaire

AT	assistance technique
ATx	analyse textuelle
BIE	bureau indépendant d'évaluation
CFAP	classification des fonctions des administrations publiques
CI	cibles indicatives
COM	département de la communication
CP	critères de performance
CRG	compte des ressources générales
DPS	dispositif de protection sociale
ECM	enquête auprès des chefs de mission
FAD	département des finances publiques
FMI	Fonds monétaire international
Fonds fiduciaire RPC	fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
GFP	gestion des finances publiques
ICP	instrument de coordination des politiques
IID	institution internationale de développement
ISPE	instrument de soutien à la politique économique
LI	lettre d'intention
LSE	London School of Economics
MPEF	mémorandum de politique économique et financière
MSFP	<i>Manuel de statistiques de finances publiques</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	objectifs de développement durable
OIT	Organisation internationale du travail
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	organisation de la société civile
PA	pays avancés
PDFR	pays en développement à faible revenu
PE	pays émergents
PEPD	pays émergents et pays en développement
PPP	partenariat public-privé
RCS	Revue complète de la surveillance
ROC	Examen de la conditionnalité

RS	repère structurel
SFP	statistiques de finances publiques
SPIAC-B	Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale
SPR	département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation
SSP2017	Sauvegardes sociales et conception des programmes dans les programmes appuyés par le fonds fiduciaire RPC et par l'ISPE, 2017
STA	département des statistiques

INTRODUCTION

1. L'intérêt pour les dépenses sociales s'est amplifié au cours des dix dernières années. La montée des inégalités focalise de plus en plus l'attention de l'opinion publique comme des dirigeants¹, surtout depuis la crise financière mondiale. C'est aussi le reflet de la nécessité de soutenir les catégories vulnérables, notamment les ménages à faibles revenus et les personnes qui se voient pénalisées par diverses évolutions, notamment résultants des changements technologiques. Ainsi, il ressort de plusieurs enquêtes internationales² que l'opinion de nombreux pays manifeste un support croissant pour la redistribution. On observe aussi une volonté mondiale de continuer de favoriser une croissance inclusive, qui trouve son expression dans les [objectifs de développement durable](#) (ODD) à l'horizon 2030³. Les dépenses sociales — qui comprennent la protection sociale, la santé et l'éducation (encadré 1) — est un levier d'action important au service de la croissance inclusive, puisqu'elle corrige les inégalités, protège les plus vulnérables pendant les périodes de mutations structurelles et d'ajustement, lisse la consommation sur les différentes périodes de la vie et stabilise la demande pendant les chocs économiques.

2. Par conséquent, le FMI a intensifié ses travaux sur la croissance inclusive et les questions liées aux dépenses sociales⁴. À travers l'ensemble de son action, le FMI aide les pays à œuvrer pour la croissance inclusive en les incitant à mener des politiques de stabilité macroéconomique et de viabilité budgétaire. Plus précisément, les *analyses de politique économique* effectuées par ses services⁵ ont étudié la relation entre inégalités et croissance, et montré que les inégalités pouvaient constituer un obstacle à la poursuite de la croissance⁶. L'édition d'octobre 2017 du *Moniteur des finances publiques*, consacré à la lutte contre les inégalités, met en évidence les différences considérables dans les profils d'inégalités et de croissance d'un pays à l'autre et montre que les politiques sociales de lutte contre les inégalités peuvent avoir un effet stimulant sur la croissance⁷. Dans les *activités opérationnelles*, la croissance inclusive est également mise en avant, avec l'introduction en 2009 du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC), qui

¹Pew Research Center (2014) et Forum économique mondial (2014).

²Notamment les enquêtes World Value Surveys, les baromètres régionales et le programme International Social Surveys.

³Autres initiatives concernant les dépenses sociales au service de la croissance inclusive : la recommandation n° 202 de l'OIT sur les planchers de protection sociale, qui reconnaît l'importance de garantir un niveau minimum de protection sociale pour tous, et l'[initiative en faveur de la protection sociale universelle](#) lancée par la Banque mondiale et l'OIT en 2015. Les questions de dépenses sociales ont également figuré en bonne place à l'agenda du G-20, notamment en ce qui concerne l'avenir du travail (2018) et le secteur de la santé (2019).

⁴Les travaux du FMI sur les dépenses sociales sont prévus dans sa mission. L'annexe 7 du document intitulé « [Jobs and Growth—Analytical and Operational Considerations for the Fund](#) » (Emplois et croissance : considérations analytiques et opérationnelles à l'intention du FMI) (FMI, 2013b) contient une analyse plus poussée de la mission du FMI en matière de croissance inclusive et de stabilité intérieure.

⁵Ostry et Berg (2011) et Ostry, Berg et Tsangarides (2014).

⁶Même si une certaine dose d'inégalité est inévitable dans toute économie de marché, un grand nombre d'études ont montré que des inégalités élevées et persistantes peuvent compromettre la viabilité de la croissance, notamment en affaiblissant la stabilité politique et économique et la cohésion sociale et en érodant l'adhésion de l'opinion des réformes de croissance (Rodrik, 1999 ; Banque mondiale, 2011 ; Stiglitz, 2013). Un niveau élevé d'inégalité peut aussi fragiliser le système financier et entraîner une instabilité macroéconomique (Rancière et Kumhof, 2010 ; Rajan, 2010 ; Reich 2010).

⁷D'autres études ont également conclu que la relation entre inégalités et croissance varie considérablement d'un pays à l'autre ; voir, par exemple, Ferreira *et al.* (2018).

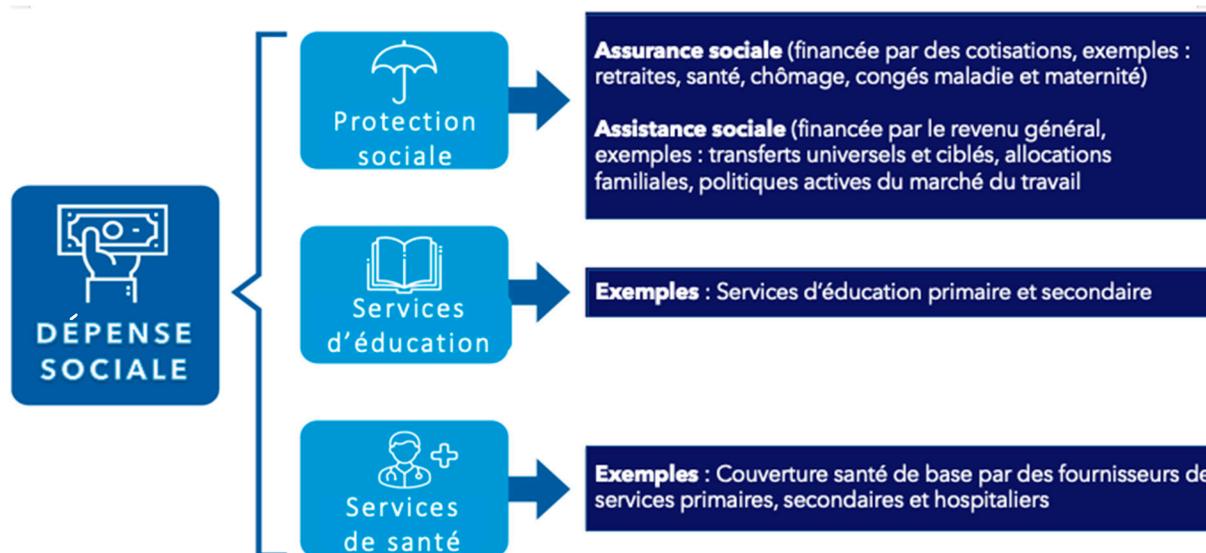
privilégie les dépenses sociales et prioritaires, notamment en fixant des « cibles » explicites (généralement des « planchers » de dépenses sociales) dans la conception des programmes. Cet engagement renforcé s’est accompagné d’une attention croissante par les organisations de la société civile (OSC) et par la communauté universitaire à la politique du FMI en matière de dépenses sociales, en particulier dans le cadre des programmes.

Encadré 1. Définition des dépenses sociales

La stratégie envisage les dépenses sociales dans une définition large¹. Outre la *protection sociale*, qui faisait l’objet du rapport 2017 du BIE, la définition des dépenses sociales s’étend aux *dépenses d’éducation et de santé*. Ces secteurs constituent en effet des ingrédients essentiels d’une croissance inclusive ; l’action du FMI a désormais un périmètre élargi et considère ces trois composantes des dépenses comme complémentaires. Cette définition est compatible avec des analyses antérieures du FMI² et avec la pratique en vigueur dans les institutions internationales³ ; la classification des fonctions des administrations publiques (CFAP) détaille les éléments généralement inclus dans les dépenses sociales (encadré 5). Dans le contexte de la croissance inclusive, un effort particulier doit être fait sur les dépenses d’accès des services d’éducation et de santé *de base*.

La protection sociale se définit comme englobant les programmes d’assurance sociale et d’assistance sociale. *L’assurance sociale* a pour objet de protéger les ménages contre des chocs qui peuvent nuire à leurs revenus et à leur bien-être ; elle est généralement financée par des cotisations ou prélèvements sur les salaires. *L’assistance sociale* a pour objet de protéger les ménages de la pauvreté ; elle est financée par les recettes des administrations publiques. Comme d’autres IID, nous employons indifféremment les termes *d’assistance sociale* et de *protection sociale*.

Chaque pays a sa propre définition des services d’éducation et de santé *de base*. Elle varie selon le niveau de développement et le niveau d’accès existant. Par exemple, pour les pays en développement à faible revenu (PDFR), *l’éducation de base* peut comprendre l’enseignement primaire et secondaire, et les *soins médicaux de base* correspondent souvent à une gamme de soins de santé de base définie à l’échelle nationale. Dans les pays avancés (PA), il peut s’agir d’une formation un peu plus poussée et d’un ensemble plus étendu de services de santé.



Note : Les institutions internationales de développement (IID) sont la Banque mondiale, les banques régionales de développement, l’OCDE, l’OIT et les organismes de l’ONU pertinents.

¹Toute action publique à visées sociales n'a pas une incidence sur les dépenses sociales : par exemple, les pouvoirs publics peuvent imposer à des individus de cotiser à des caisses de retraite privées. D'autre part, certaines dépenses publiques non sociales peuvent avoir des incidences sociales importantes, notamment sur les infrastructures, l'eau et l'assainissement.

²Édition d'avril 2014 du Moniteur des finances publiques, « Réforme des dépenses — des choix difficiles », p. 21, note de bas de page 1.

³Acosta *et al.* (2017).

3. Au vu des tendances actuelles, on peut s'attendre à des pressions accrues sur les dépenses sociales, avec de nouveaux enjeux à affronter pour les politiques publiques et une intensification des problèmes existants⁸.

- *Vieillesse démographique.* La plupart des pays avancés (PA) connaissent un vieillissement démographique accéléré. Dans les décennies qui viennent, certains pays émergents et pays en développement (PEPD) devraient être confrontés à un vieillissement encore plus rapide que les PA. Ces pays devront donc probablement renforcer leurs systèmes de santé et de retraite pour améliorer l'efficacité des dépenses et assurer une protection suffisante à leur population.
- *Marchés du travail.* Le taux d'activité féminine a fortement augmenté, et cette tendance devrait se poursuivre à mesure que les pays se développent. Beaucoup de PEPD voient aussi leur population jeune augmenter. Pour que le marché de l'emploi puisse absorber les femmes et les jeunes, des politiques sociales et économiques d'accompagnement seront nécessaires. Il importe donc que les systèmes de prestations sociales (et leur financement) soient conçus de manière à faciliter l'emploi des femmes et des jeunes au lieu de l'entraver. Les systèmes d'enseignement et de formation doivent être réformés afin que ces groupes acquièrent les compétences nécessaires pour tenir un emploi productif.
- *Changement technologique.* Les évolutions technologiques entraînent une mutation des marchés du travail : elles accroissent la mobilité de la main-d'œuvre entre secteur et permettent des modalités de travail plus souples (temps partiel, travail temporaire, travail indépendant), qui peuvent produire des carrières discontinues et des revenus irréguliers. Les technologies telles que l'intelligence artificielle (IA) et la robotique ont le potentiel de se substituer à un large éventail de compétences et d'entraîner d'importantes perturbations du marché du travail. L'enseignement et la formation devront s'adapter à une demande croissante de main-d'œuvre qualifiée, notamment par des mesures visant à réactualiser les compétences tout au long de la vie et à faciliter l'adéquation du marché du travail. Pour maintenir ou élargir la couverture de la protection sociale, il faudrait probablement la réformer en la dissociant quelque peu du statut d'emploi et du niveau des cotisations et en la faisant reposer davantage sur les recettes des administrations publiques.
- *Changements climatiques.* Il est probable que le réchauffement climatique accroisse les risques d'événements météorologiques extrêmes et de catastrophes naturelles ; les pays à faible revenu et

⁸Voir l'édition de décembre 2018 de [Finances & Développement](#).

les petits États insulaires seront les plus durement frappés. Cela pourrait faire tomber de nombreux ménages en dessous du seuil de pauvreté et nécessitera un renforcement des systèmes de protection sociale.

Du fait des fortes contraintes budgétaires dans de nombreux pays, il y aura concurrence entre les besoins supplémentaires résultant de ces tendances et de facteurs comme les conflits et les déplacements de populations, et les autres dépenses prioritaires. Les arbitrages effectués dépendront de la situation dans laquelle se trouve le pays et des préférences de la société. Afin d'instaurer l'accès universel à des services sociaux essentiels et d'élargir considérablement la couverture de la protection sociale pour faire face à ces besoins, nombre de pays devront renforcer leur capacité fiscale.

4. Ce document propose une stratégie d'ensemble pour guider les travaux du FMI sur les dépenses sociales. Cette stratégie est l'élément central de la réponse de la direction du FMI aux recommandations avalisées par le conseil d'administration qui figurent dans le rapport de 2017 du BIE sur le FMI et la protection sociale, qui a conclu que l'action du FMI était inégale et a recensé les aspects qui nécessitaient d'être renforcés⁹. Elle retient une définition élargie des dépenses sociales, englobant la protection sociale, la santé et l'éducation, compte tenu de l'importance de ces aspects pour la croissance inclusive, de l'évolution du débat public et de l'action actuelle du FMI. Elle rappelle que le renforcement des dépenses sociales peut être un processus complexe et de longue haleine requérant un effort soutenu pour surmonter les contraintes budgétaires et de mise en œuvre, et qu'elle repose crucialement sur les capacités du pays et le soutien des institutions internationales de développement (IID)¹⁰. Elle contient donc des orientations générales sur le séquençage et les modalités des interactions avec les pays membres sur les questions de dépenses sociales dans le cadre de l'ensemble des activités du FMI, de façon à ce que les recommandations soient dispensées de manière transparente et égale. Cette stratégie ne donne pas de recommandations spécifiques en matière de politique de protection sociale, mais définit les ressources dont disposent les services du FMI pour élaborer ces recommandations, en préconisant notamment une collaboration avec les IID qui possèdent des compétences plus poussées. Compte tenu de l'importance de cette question dans les échanges avec les parties prenantes, dans le rapport 2017 du BIE et dans le [plan de mise en œuvre de la direction](#), la stratégie clarifie l'avis du FMI concernant le recours à des transferts ciblés ou universels. Enfin, elle fournit un cadre de base pour bien communiquer sur l'ampleur et les limites de l'action du FMI en matière de dépenses sociales.

5. Pour que la stratégie puisse être pleinement appliquée, des orientations supplémentaires devront être fournies aux services du FMI. Une note d'orientation, attendue fin 2020, sera préparée pour indiquer des équipes-pays quand et à quel niveau d'intensité s'engager sur les différentes questions relatives aux dépenses sociales, en tenant compte des arbitrages, des différentes options d'action et de la traction des conseils du FMI au sein de chaque pays, ainsi que des

⁹BIE (2017a) et FMI (2018a).

¹⁰Les institutions internationales de développement (IID) sont la Banque mondiale, les banques régionales de développement, l'OCDE, l'OIT et les organismes de l'ONU pertinents.

contraintes internes en matière de compétences. Elle rappellera en détail les ressources déjà conséquentes en place et les initiatives pour les renforcer, dans les différentes catégories de pays et pour les différents domaines des dépenses sociales. Cette note sera actualisée au fur et à mesure afin de tenir compte de l'évolution des enjeux et des positions du FMI et de l'expérience qu'il aura acquise. Ce document contiendra aussi des estimations des ressources nécessaires à l'application de la stratégie, qui, elles aussi, pourront être actualisées à la lumière de l'expérience acquise. Dans l'intervalle, les équipes-pays continueront leur travail sur les dépenses sociales, dont l'ampleur est déjà non négligeable, avec les ressources existantes ; il est aussi envisageable que les départements élaborent des rapports portant sur plusieurs pays, afin de développer et de mettre en œuvre ces orientations.

6. Ce document fait suite à d'autres initiatives du FMI. Il s'appuie sur des travaux récents et en cours dans des domaines connexes, à savoir les Sauvegardes sociales et conception des programmes dans les programmes appuyés par le fonds fiduciaire RPC et par l'ISPE (SSP2017), l'Examen de la conditionnalité (ROC2018) et la Revue complète de la surveillance. Il fait également suite à l'initiative récente visant à incorporer les questions d'inégalités dans les travaux sur un pays (« [How to Operationalize Inequality Issues in Country Work](#) »).

7. Ce document s'appuie sur des analyses et des consultations approfondies, citées en référence :

- *Des consultations avec les parties prenantes* se sont tenues sur le champ à couvrir dans le document ; différentes catégories d'intervenants ont été consultées, notamment des administrateurs et des représentants des départements géographiques du FMI, des IID, des organisations de la société civile, des syndicats et des universitaires (notamment dans le cadre de séminaires organisés lors des réunions de printemps et des réunions annuelles de 2018, d'une conférence sur la protection sociale de la Confédération syndicale internationale et d'un [atelier à la London School of Economics](#) (LSE)). Un groupe consultatif ad hoc formé de membres d'OSC et d'universitaires, ainsi qu'une consultation ouverte en ligne ont également apporté des éléments de réflexion.
- *Une exploration textuelle des documents* sur la surveillance et les programmes du FMI a porté un éclairage sur l'évolution de l'action du FMI en matière de dépenses sociales.
- *Une enquête auprès des chefs de mission (ECM)* a fourni des informations quant à la portée et à la nature de la collaboration des équipes-pays avec des autorités et avec les IID et des difficultés rencontrées dans ce cadre. Une enquête distincte a été menée auprès d'un échantillon aléatoire d'équipes-pays en vue d'évaluer les implications de cette stratégie en termes de ressources.
- *Une analyse de données et une analyse économétrique par pays* ont permis de déterminer dans quelle mesure les dépenses sociales ont été protégées dans les programmes appuyés par le FMI. Ce travail a été réalisé à partir d'une nouvelle base de données sur les dépenses d'éducation et de santé.

- *Une note sur la bonne utilisation des transferts universels et des transferts ciblés* a examiné les compromis nécessaires, soulignant que l'évaluation et la conception des systèmes de redistribution budgétaire devaient prendre en compte à la fois la fiscalité et les transferts.
- *Des études de cas* sur onze pays ont apporté des informations granulaires sur la nature de l'action du FMI en matière de dépenses sociales dans le contexte de la surveillance et des programmes, ainsi que sur les difficultés rencontrées par les services du FMI pour assurer une action efficace.

8. Le présent document est structuré comme suit : La deuxième partie examine *l'action passée et actuelle du FMI* en matière de dépenses sociales et présente des éléments attestant son efficacité. La troisième partie recense les principaux obstacles à surmonter et propose une *stratégie* pour déterminer *à quel moment et comment* le FMI devrait s'engager auprès de ses membres sur les questions de dépenses sociales, ainsi que pour évaluer l'importance macroéconomique des dépenses sociales et la meilleure manière d'intervenir dans un contexte programmatique. La quatrième partie fait le point sur *les ressources disponibles et les ressources nécessaires* pour cette stratégie. La cinquième partie porte sur les implications *sur les relations du FMI avec des IID* possédant des compétences plus poussées et la sixième partie sur *les implications de ces relations pour les communications* avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les OSC et les milieux universitaires. La septième partie s'intéresse des implications pour les ressources, la huitième partie propose une conclusion, et la dernière recense les questions à examiner.

RAPPEL HISTORIQUE

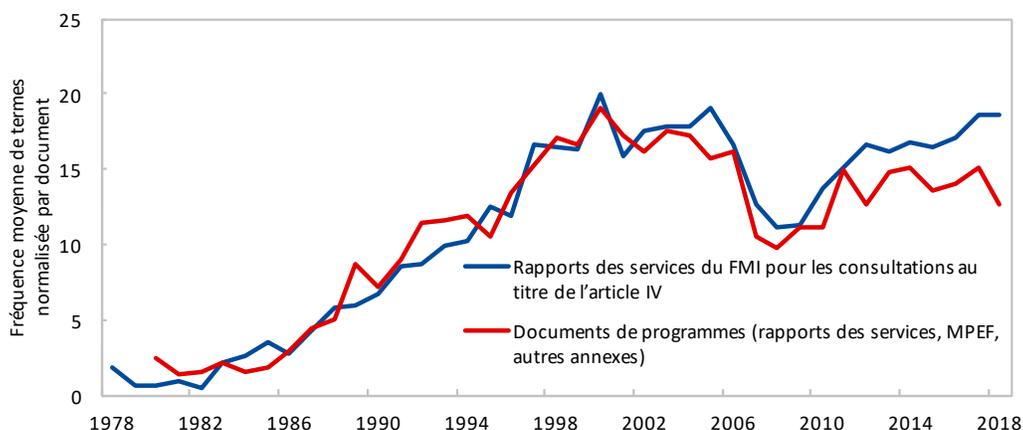
9. Le FMI a intensifié son action en matière de dépenses sociales. Cette tendance a été particulièrement prononcée dans les années 90, tant dans la surveillance que dans le cadre des programmes (encadré 2), et s'est accompagnée d'un effort de développement des capacités. Les ECM et les études de cas sur les pays confirment le poids de l'enjeu des dépenses sociales dans les travaux du FMI.

Encadré 2. Stratégie du FMI en matière de dépenses sociales : analyse de données textuelles

Les services du FMI ont effectué une analyse de données textuelles pour observer comment la stratégie du FMI en matière de dépenses sociales avait évolué dans le temps. Tous les documents relatifs à la surveillance bilatérale (rapports article IV) et des programmes (rapports des services du FMI, mémorandums de politique économique et financière, lettres d'intention et annexes) des quarante dernières années ont été fouillés. Le graphique ci-dessous montre la fréquence des occurrences de termes ayant trait aux dépenses sociales dans ces documents ; l'indicateur utilisé est la fréquence moyenne par document, normalisée par le nombre de mots (x 10.000) pour tenir compte de la longueur des documents. Des résultats similaires sont obtenus avec d'autres méthodes de normalisation.

Un résultat comparable est observé pour les documents relatifs à la surveillance et des programmes du FMI. Après une forte augmentation dans les années 80 et 90, on constate une stabilisation jusqu'au milieu de la première décennie 2000. La fréquence baisse fortement vers 2008, avant de se redresser pour atteindre les mêmes niveaux qu'au début de la décennie. Cet étiage coïncide avec la crise financière mondiale et la [décision sur la surveillance](#) de 2007¹. La fréquence accrue des termes relatifs aux dépenses sociales après la fin de la première décennie 2000 s'est aussi accompagnée d'une intensification de la recherche du FMI sur ces questions, notamment en relation avec la croissance inclusive.

Fréquence des termes relatifs aux dépenses sociales



Source : calculs des services du FMI.

¹Des termes de la Décision sur la surveillance, la surveillance bilatérale devrait toujours porter sur les aspects macroéconomiques et les aspects structurels des politiques budgétaire, monétaire et du secteur financier qui ont un impact macroéconomique. Les autres politiques nationales (notamment la politique de dépenses sociales) ne seraient examinées que dans les cas où il serait démontré qu'elles ont un impact notable sur la stabilité extérieure.

Encadré 3. Dépenses sociales et croissance inclusive

Un grand nombre d'études montrent que l'investissement public dans l'éducation et la santé a été un important facteur de croissance inclusive (Rossi, 2018 ; Coady et Dizioli, 2018). Un plus large accès à des services d'éducation et de santé de base de qualité augmente le stock de capital humain et réduit les inégalités dans les domaines de l'éducation et de la santé. Il en résulte une hausse de la productivité et de la croissance et une réduction des inégalités des chances et des revenus (FMI, 2017b). La plupart des pays aspirent à offrir à leur population un accès universel à des services d'éducation et de santé de base de qualité, comme en témoignent les ODD.

Les dépenses de protection sociale sont également importantes pour la croissance inclusive (Ostry, Berg et Tsangarides, 2014 ; Clements *et al.*, 2015 ; Atkinson, 2015 ; FMI, 2017b). En redistribuant les revenus des catégories les plus favorisées vers les plus démunies, elle *fait directement baisser les inégalités de revenu*. Ainsi, la majeure partie de la différence entre les inégalités de revenus d'un pays à l'autre s'explique par la différence de la redistribution budgétaire. Dans les PA où les inégalités de revenu sont les plus faibles et où la redistribution budgétaire est la plus importante — via les impôts directs et les transferts —, environ les deux tiers de la redistribution sont réalisés par des transferts. Si de nombreux exemples montrent que la redistribution budgétaire n'est pas forcément défavorable à la croissance, il importe de veiller à ce que les politiques de redistribution soient conçus avec soin pour minimiser les coûts d'efficacité associés aux politiques de redistribution par l'impôt et les transferts (par exemple, en entravant l'offre de travail et l'investissement). La protection sociale peut aussi contribuer directement à la croissance inclusive en aidant les ménages à faibles revenus à devenir plus résilients des chocs économiques et en stimulant l'investissement par une action sur les contraintes de liquidité. Par exemple, il apparaît que les programmes de transferts conditionnels en espèces peuvent à la fois réduire la pauvreté actuelle et rompre le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté en stimulant l'investissement dans le capital humain et le capital physique (Fiszbein et Schady, 2009). En outre, en protégeant les groupes vulnérables contre les retombées des réformes dont ils peuvent souffrir dans le court terme, la protection sociale peut être un *instrument de promotion de la croissance*, car elle facilite l'acceptation par le public des réformes structurelles macroéconomiques et visant à soutenir la croissance.

Les dépenses sociales doivent être efficaces et avoir un financement pérenne. Un grand nombre d'études révèlent que différentes composantes des dépenses sociales ne sont pas toujours gérées de façon optimale (Dutu et Sicari, 2016 ; Jin, Jirasevatakul et Shang, 2019), ce qui signifie que, dans la plupart des pays, il reste une importante marge d'amélioration des résultats à budgets égaux. L'efficacité économique des dépenses sociales nécessite une bonne gestion des finances publiques (GFP) ainsi qu'un bon système de gouvernance pour formuler, exécuter et suivre les budgets comme il convient. Toute augmentation des dépenses devrait donc être accompagnée (et idéalement précédée) de mesures d'amélioration des systèmes de GFP et de la structure des dépenses. Pour pérenniser le financement, il est nécessaire de trouver le juste équilibre entre le financement, la mobilisation de l'impôt et les dépenses pour l'ensemble des transferts de protection sociale et des investissements dans l'éducation, la santé et les infrastructures physiques. Cela particulièrement important pour les PEPD, qui ont des besoins humains et en capital physique importants, de faibles capacités fiscales et un endettement croissant. Mais c'est tout aussi essentiel dans les PA, dont beaucoup cherchent à résorber leur fort endettement public.

A. Surveillance

10. L'action du FMI en matière de dépenses sociales s'est intensifiée au moment où la croissance inclusive et la nécessité de protéger les catégories vulnérables prenaient une importance accrue. Depuis les années 90, le FMI, à travers ses recommandations, considère de plus en plus qu'il n'y a pas nécessairement de contradiction entre les objectifs de croissance et de répartition, et que les dépenses sociales sont un élément important de la croissance inclusive

(encadré 3). Si, à court terme, les contraintes budgétaires peuvent créer des tensions entre les objectifs de protection des plus vulnérables et d'élargissement de la couverture de la protection sociale aux catégories à revenu intermédiaire afin de faciliter l'inclusion, à long terme, ces tensions peuvent être atténuées par des réformes efficaces et progressives visant à accroître l'espace budgétaire. De bonnes politiques macroéconomiques et structurelles peuvent aussi contribuer à lutter contre la pauvreté en stimulant la croissance, ce qui peut permettre de réduire les inégalités. L'analyse des politiques économiques¹¹ a poussé le FMI à privilégier de plus en plus la « croissance inclusive » dans ses travaux depuis quelques années ; plus récemment, en 2015, il a lancé une initiative visant à faire en sorte que les questions d'inégalités soient systématiquement traitées dans ses activités de surveillance. Depuis le lancement de cette initiative, des études ont été entreprises pour 42 pays, et 3 autres sont en cours¹². Ces études traitent un large éventail de thèmes, comme la structure et l'efficacité des dispositifs de protection sociale, les subventions sur les prix, les systèmes de pension et l'évaluation de l'impact des mesures proposées sur la pauvreté et les inégalités. Plus récemment, des travaux sur les inégalités femmes-hommes ont examiné les vastes bienfaits macroéconomiques qui découleraient de progrès en la matière¹³.

B. Programmes appuyés par le FMI

11. Les programmes appuyés par le FMI (ci-après dénommés « programmes ») s'attachent de plus en plus à traiter les répercussions négatives des programmes d'ajustement sur la pauvreté et les inégalités. Les programmes du fonds fiduciaire RPC sont conçus pour préserver les dépenses sociales et prioritaires et, si nécessaire, les augmenter. Les programmes RPC et les programmes financés sur le compte des ressources générales (CRG)¹⁴ comportent souvent des *objectifs quantitatifs* (souvent appelés « planchers de dépenses ») de dépenses sociales et prioritaires, et des *mesures spécifiques de réforme* visant à protéger les plus vulnérables, qui sont parfois des préliminaires au reste du programme ou des repères structurels (RS)¹⁵. L'analyse de la RC2018 a fait ressortir une baisse de la part des programmes comportant des RS relatifs aux dépenses sociales pendant la période 2012–17 par rapport à 2002–11 (graphique 1). En revanche, l'utilisation de conditionnalités quantitatives (critères de performance (CP) et cibles indicatives (CI) relatives aux dépenses sociales a fortement augmenté. La RC2018 a aussi montré une faible attention aux aspects qualitatifs des dépenses sociales et des inégalités.

- **Conditionnalité quantitative.** Depuis 2012, plus de 60 % des programmes comportent des cibles quantitatives sur les dépenses sociales et prioritaires, soit plus du double de la proportion observée

¹¹Voir les [travaux du FMI sur les inégalités de revenu](#).

¹²FMI (2018b).

¹³Kochhar, Jain-Chandra et Newiak (2017).

¹⁴Les programmes financés par le fonds fiduciaire RPC visent généralement à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté, alors que les programmes financés sur le compte des ressources générales (CRG) sont plutôt associés à la prévention ou l'atténuation des crises et imposent souvent un redressement budgétaire massif.

¹⁵FMI (2014a).

pour la période 2002–11¹⁶. Cela reflète une augmentation marquée de la prévalence de planchers de dépenses sociales, dispositifs que l'on retrouve dans plus de 90 % des programmes du fonds fiduciaire RPC depuis que le FMI a réformé en 2009 sa panoplie d'instruments de prêt et son soutien des pays en développement à faible revenu (PDFR), qui doivent désormais prévoir des cibles précises de dépenses sociales et prioritaire lorsque cela est possible. Dans l'ensemble des facilités de prêt, la grande majorité des planchers de dépenses prenaient la forme de CI, alors que seulement 5 % d'entre eux comportaient des CP. L'observation des PC et des CI dans les dépenses sociales était généralement bonne, s'établissant à environ 70 % en 2012–17, et à un niveau comparable à ceux observés pour d'autres types d'objectifs quantitatifs. Ces constatations sont confirmées par l'ECM¹⁷.

- **Conditionnalité structurelle.** La baisse de la part des programmes comportant des RS relatifs aux dépenses sociales au cours de la dernière décennie est probablement imputable aux réformes des instruments de prêt de 2009¹⁸, qui ont privilégié les examens de la conditionnalité structurelle. Les RS inclus dans des programmes ont été respectés dans environ 70 % des cas, soit un peu mieux que la performance globale des RS. La conditionnalité structurelle est un peu moins présente dans les programmes RPC, mais couvre un plus large éventail de réformes du secteur social¹⁹. Cela étant, l'analyse du ROC2018 par les services du FMI a révélé que peu de RS étaient axés sur l'amélioration de la qualité des dépenses sociales.

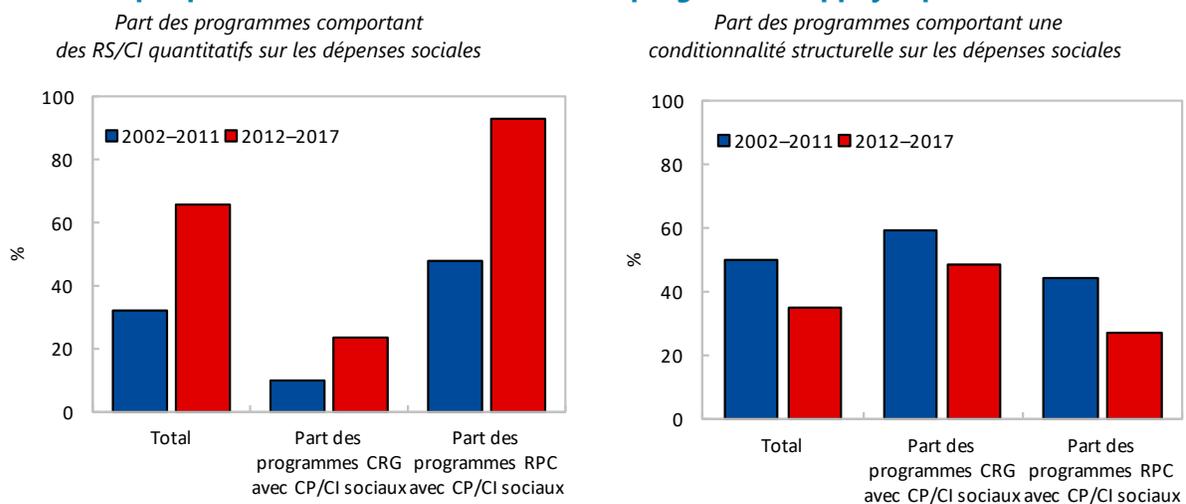
¹⁶Le périmètre couvert par les objectifs quantitatifs varie selon les pays : certains portent uniquement sur les transferts en espèces ciblés destinés des plus vulnérables, d'autres englobent les salaires, les dépenses des ministères de l'Éducation et de la Santé en biens et services, et les autres dépenses prioritaires.

¹⁷Presque tous les chefs de mission (90 %) indiquent que les dépenses sociales ont été protégées dans le cadre des programmes, principalement via des cibles indicatives (70 %), et que la conditionnalité a été satisfaite dans une majorité de cas. La plupart des chefs de mission dans les pays sous programme indiquent que les dépenses sociales ont été soit maintenues (53 %) soit augmentées (38 %), bien que dans presque 80 % des cas le programme incluât un rééquilibrage budgétaire. Ces résultats rejoignent le SSP2017, rapport qui concluait que 90 % des programmes du fonds fiduciaire RPC prévoyaient un plancher de dépenses sociales, et que dans deux tiers des programmes, les cibles indicatives de dépenses sociales étaient atteintes.

¹⁸La [réforme des instruments de prêt du FMI](#) de 2009 fait suite à l'*Évaluation de la conditionnalité structurelle des programmes du FMI* par le BIE (2007). Dans son rapport de 2007, le BIE évoquait les possibilités de simplifier la conditionnalité structurelle, notamment en la limitant aux domaines relevant du cœur de compétence du FMI et en appliquant des critères de criticité et de parcimonie plus stricts.

¹⁹La conditionnalité structurelle des programmes RPC concerne notamment les programmes de transferts en espèces, les cadres des dépenses de santé et d'éducation, ainsi que l'amélioration de la communication des données et de la qualité des dépenses sociales (par exemple, renforcement du système d'assistance sociale existant ou création d'un registre unifié de bénéficiaires des transferts).

Graphique 1. Conditionnalité sociale des programmes appuyés par le FMI¹

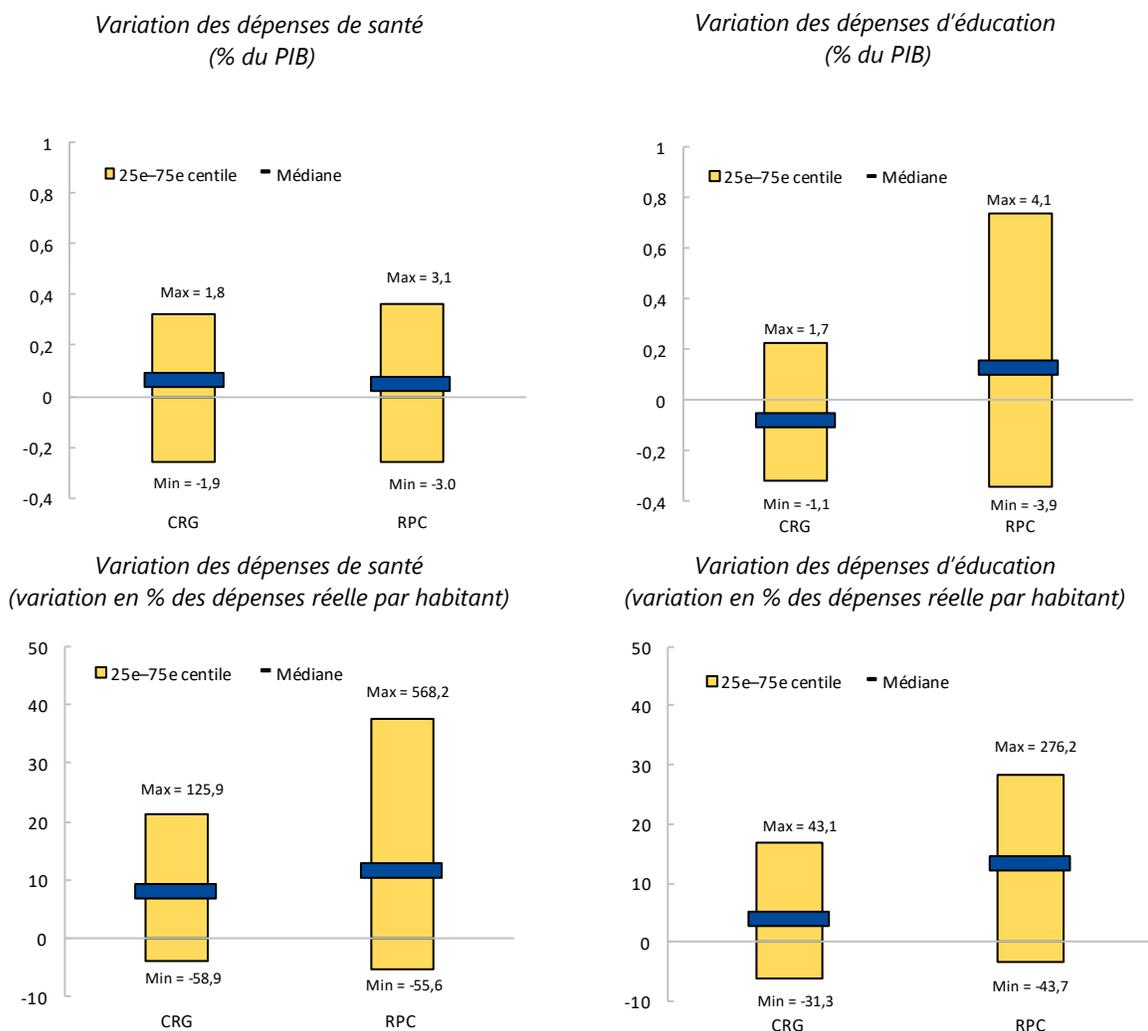


Source : Examen de la conditionnalité 2018 (ROC2018).

¹L'échantillon du ROC2018 inclut les 133 programmes menés de septembre 2011 à décembre 2017 : 70 programmes RPC (facilité de crédit de confirmation, facilité élargie de crédit) et 11 instruments de soutien à la politique économique (ISPE ; à noter que, dans le présent document, les ISPE sont inclus dans les programmes RPC) ; 51 programmes RG (accords de confirmation, facilités élargies de crédit, lignes de précaution et de liquidité) et un ICPE. Le ROC2011 examinait 159 programmes menés de 2002 à septembre 2011 (95 RPC et 64 RG), dont la première vague de ceux qui ont suivi la crise financière mondiale.

Graphique 2. Dépenses publiques d'éducation et de santé dans les pays appliquant un programme

Évolution des dépenses après l'approbation du programme
(chaque année après l'approbation — année avant l'approbation ; par type de programme)



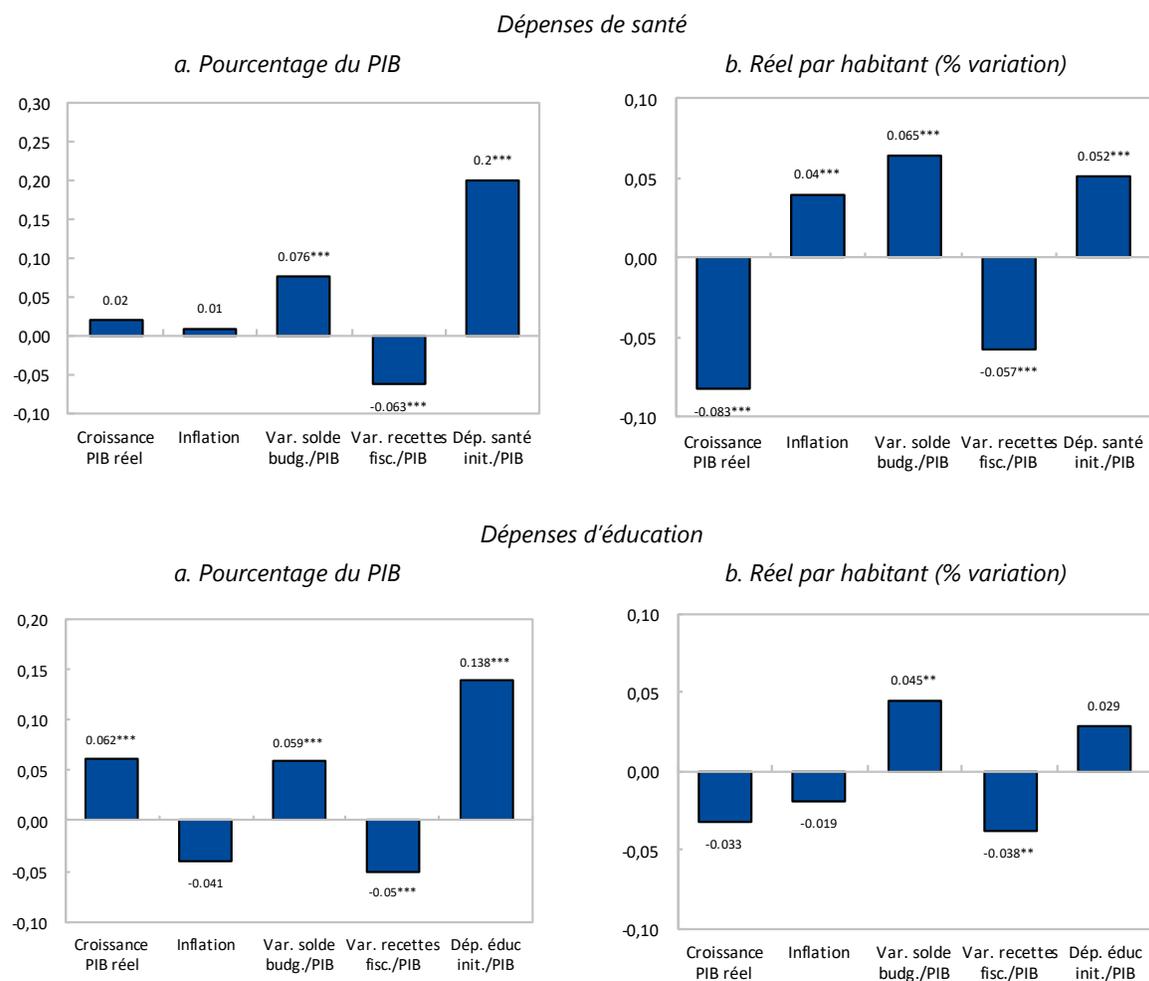
Source : calculs des services du FMI.

Note : Les rectangles représentent les écarts interquartiles de la variation des dépenses pour chaque année suivant l'approbation du programme, par rapport à l'année précédant l'approbation. Ne figurent ici que les pays pour lesquels on dispose de chiffres pour l'année précédant le programme et pour les années du programme.

12. Si, en moyenne, les dépenses d'éducation et de santé ont été protégées par les programmes, elles ont diminué dans une grande proportion de cas, en raison de divers facteurs²⁰. La plupart des études ont constaté que, en moyenne, les dépenses d'éducation et de santé avaient autant, sinon plus, augmenté dans les pays sous programme que dans les autres.

²⁰Les études évoquées ci-dessous portent sur le niveau des dépenses d'éducation et de santé, mais leur qualité (ou efficacité) est également cruciale. L'absence d'études sur la qualité s'explique notamment par l'absence de données suffisantes. Faute de données, une analyse des dépenses de protection sociale est également impossible.

Graphique 3. Effet marginal moyen sur la probabilité de coupes claires dans les dépenses publiques d'éducation et de santé



Sources : Organisation mondiale de la santé ; Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ; calculs des services du FMI.

Note : Les rectangles représentent une estimation de l'effet marginal moyen, sur la base d'un modèle probit appliquant des variations négatives importantes pendant un programme, portant chacune des variables explicatives de la valeur de son 25^e centile à celle de son 75^e centile.

Une analyse plus récente de la dynamique des dépenses depuis 2000 réalisée pour ce document, qui rectifie différents problèmes de méthode et de données, confirme ces conclusions (voir document de référence II). Toutefois, elle fait aussi ressortir un grand nombre de cas dans des pays sous programme où les dépenses d'éducation et de santé ont baissé (qu'elle soit mesurée en part du PIB ou en termes réels par habitant ; graphique 2). Une analyse des facteurs explicatifs des fortes baisses des dépenses (baisses plus importantes que la baisse médiane) montre qu'une forte croissance du PIB accroît la probabilité de baisse des dépenses en part du PIB, mais réduit la

probabilité d'une baisse des dépenses réelle par habitant (graphique 3). La probabilité d'une baisse des dépenses (tant en part du PIB qu'en termes réels par habitant) est aussi plus forte lorsque le redressement budgétaire à court terme est brutal ; cet effet est moindre lorsque le redressement budgétaire est réalisé par une hausse des recettes plutôt que par consolidation des dépenses²⁰. Par conséquent, les politiques qui renforcent la croissance et les recettes peuvent contribuer à éviter les baisses à court terme des dépenses sociales. Enfin, les baisses des dépenses sont plus probables lorsque le niveau initial des dépenses est élevé, ce qui, dans certains cas, peut révéler des inefficiences (par exemple, un niveau excessif des salaires).

C. Assistance technique

13. L'assistance technique (AT) en matière de dépenses sociales a fortement augmenté. Un grand nombre de PEPD ont besoin de créer de l'espace budgétaire pour financer une augmentation des dépenses sociales. D'après les travaux les plus récents, il semble que la trajectoire de croissance d'un pays devient plus dynamique lorsque les recettes fiscales atteignent 15 % du PIB (Gaspar *et al.*, 2016), ce qui pourrait s'expliquer en partie par l'augmentation des dépenses sociales permise par l'espace budgétaire ainsi créé. Dans environ la moitié des PDFR et un tiers des PE, la pression fiscale est inférieure à ce seuil. Par conséquent, l'AT visant à améliorer la politique fiscale et à renforcer l'administration des recettes, domaines dans lesquels le FMI prend traditionnellement un rôle moteur, a plus ou moins doublé depuis 2010 (graphique 4). L'AT sur la GFP a également fortement augmenté pendant cette période, en vue d'améliorer l'efficacité et la gouvernance des dépenses en renforçant la formulation, l'exécution et le suivi des budgets²². L'AT relative à la politique des dépenses est d'une ampleur relativement limitée, essentiellement parce que ce rôle incombe plutôt à d'autres IID plus spécialisées (en particulier la Banque mondiale)²¹ ; les dépenses revêtent toutefois une grande multitude d'aspects. Dans les pays où un assainissement des finances publiques est nécessaire, ce qui est le cas de certains PA, l'AT vise aussi à améliorer l'efficacité des dépenses tout en protégeant les plus vulnérables (par exemple en faisant baisser les subventions énergétiques avec les mesures de compensation nécessaires). L'AT directement consacrée aux dépenses sociales s'adresse généralement des PEPD²². De récents travaux d'estimation des coûts de la réalisation des ODD ont souligné la nécessité de renforcer l'AT (et l'action publique) sur les dépenses sociales dans ces pays, y compris en collaborant avec d'autres IID (Gaspar *et al.*, 2019).

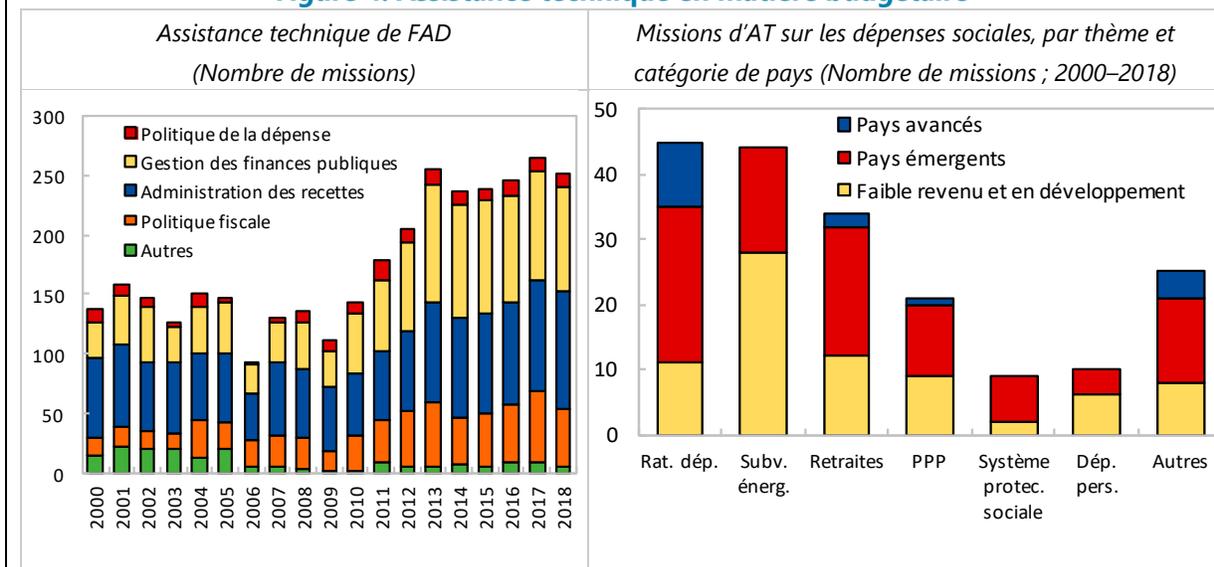
²⁰Les résultats sont les mêmes si l'on retient toutes les réductions (et non seulement les baisses drastiques) des dépenses sociales.

²²Gupta *et al.* (2018) concluent que la conditionnalité structurelle de la GFP dans les programmes est parvenue à doper les dépenses sociales à long terme, et Crivelli et Gupta (2010) constatent qu'elle a un effet positif sur les recettes.

²¹Le rôle moteur de la Banque mondiale dans la formulation de conseils sur la dépense publique est reconnu dans le [concordat Banque mondiale-FMI](#) de 1989 et dans le [plan d'action conjoint](#) de 2007. Voir la note 46 pour plus de détails.

²²Entre 2000 et 2018, la totalité de l'AT sur la protection sociale et 94 % de l'AT sur les retraites ont été prodigués à des PEPD, qui ont également bénéficié de 78 % de l'AT sur la rationalisation des dépenses, qui couvre souvent la santé et l'éducation.

Figure 4. Assistance technique en matière budgétaire



Source : calculs des services du FMI.

Note : Dép. pers. = dépenses de personnel ; PPP = partenariats public-privé ; Rat. dép. = rationalisation des dépenses.

UNE STRATÉGIE EN MATIÈRE DE DÉPENSES SOCIALES

14. L'analyse qui précède démontre que le FMI a intensifié ses travaux sur les dépenses sociales au cours des dernières décennies, mais que ceux-ci demeurent inégaux en intensité et en efficacité. Les conclusions des documents de référence confirment et développent celles du rapport 2017 du BIE et mettent en évidence d'autres points, notamment la nécessité :

- D'une même **définition des dépenses sociales** pour plus de clarté ;
- D'une explication plus claire des conditions qui **justifient une intervention du FMI** (autrement dit, quand agir) et des étapes à suivre (autrement dit, comment agir) pour plus de cohérence ;
- D'un renforcement de l'**effort d'analyse** et de l'**expertise interne** pour de meilleures recommandations ;
- D'une plus grande attention à un certain nombre de **points spécifiques**, notamment i) la préférence (perçue) du FMI pour les transferts très ciblés, au détriment des dispositifs universels et ii) la nécessité d'encourager et d'aider les pays membres à poursuivre leurs propres objectifs de protection des plus vulnérables et à maintenir les dépenses sociales pendant les périodes d'ajustement (dans la mesure du compatible avec l'objectif principal, qui est d'aider le pays à redresser sa balance des paiements et à retrouver sa viabilité extérieure) ;

- D'un effort particulier d'amélioration de la **qualité** et l'efficacité **des dépenses sociales** afin d'accroître au maximum son impact;
- D'une intensification des **relations avec les parties prenantes extérieures** (IID, OSC, experts extérieurs) en les cultivant plus systématiquement et en les élargissant, pour éviter de dupliquer les efforts ;
- D'une **meilleure communication** sur la stratégie du FMI en matière de dépenses sociales afin d'améliorer la compréhension et l'acceptation des réformes dans les pays ;
- De la **prise en compte des ressources non illimitées du FMI**, afin que celui-ci se concentre sur son cœur de métier et se garde d'entreprendre des activités relevant d'autres IID plus qualifiées en matière de dépenses sociales.

15. La stratégie présentée ci-dessous devrait permettre de rendre plus cohérents les travaux du FMI sur les dépenses sociales (tableau 1). Elle définit *quand* et *comment* doit s'effectuer l'intervention, et notamment comment la renforcer dans les pays qui bénéficient d'un programme. Les sections qui suivent font le point sur les ressources disponibles en interne pour ces travaux et sur les mesures permettant de renforcer la collaboration et la communication du FMI avec les parties prenantes extérieures.

Tableau 1. Stratégie du FMI en matière de dépenses sociales : obstacles et architecture	
Grandes tendances et constats	Objectifs de la stratégie
Travaux renforcés mais inégaux (AE, ATx, BIE)	Définir <i>quand</i> et <i>comment</i> intervenir, avec impartialité
Difficultés et domaines à renforcer	Architecture de la stratégie
<ul style="list-style-type: none"> • Définition des dépenses sociales (CE, BIE) • Justification de l'action du FMI/quand la mettre en œuvre/ampleur et modalités de l'action (EC, CE, BIE) • Expertise et analyse interne (EC, BIE, ECM) • Structure de la politique : <ul style="list-style-type: none"> ➢ Préférence (perçue) pour certaines modalités (p. ex : sous conditions de ressources (EC, CE, BIE, ECM) ➢ Structure des programmes/questions et conditionnalité (EC, AE, CE, BIE, ROC) • Rechercher la qualité et l'efficacité des dépenses pour accroître les bienfaits sociaux (CE, ROC) • Exploiter l'expertise externe/coopération avec les IID (EC, CE, BIE, ECM) • Narration des recommandations d'action/communication (EC, BIE) • Ressources nécessaires (BIE et parties prenantes internes) 	<ul style="list-style-type: none"> • Formuler une définition des dépenses sociales • Définir des règles sur le moment et les modalités de l'action en fonction de l'importance macroéconomique, et les étapes concrètes de l'action • Envisager le développement de ressources pour l'analyse en interne • Trancher certaines questions de structure des politiques <ul style="list-style-type: none"> ➢ Approche ciblée ou universelle des transferts sociaux ➢ Considérations programmatiques • Privilégier davantage les réformes structurelles • Collaboration avec des IID et d'autres parties prenantes • Aspects de la communication • Implications de la nouvelle stratégie en ce qui concerne les ressources
Note : AE = analyse empirique ; ATx = analyse textuelle ; BIE = rapport du BIE ; CE = consultation externe ; EC = études de cas ; ECM = enquête auprès des chefs de mission ; ROC = examen de la conditionnalité.	

A. QUAND intervenir

Importance macroéconomique

16. L'importance macroéconomique est un facteur important pour décider quand le FMI doit ou non s'engager sur les questions relatives aux dépenses sociales. Le FMI a conscience depuis longtemps de la nécessité de prendre en compte certains problèmes structurels. À cette fin, les interactions du FMI avec les membres autour de ces questions sont guidées par le principe d'« importance macroéconomique », conformément à la mission du FMI. On considère qu'un problème structurel est *important sur le plan macroéconomique s'il nuit ou a le potentiel de nuire à la stabilité intérieure (croissance et inflation) ou extérieure du pays*²³. Cela étant, il est bien entendu que le FMI doit se garder de dupliquer le travail d'autres IID disposant d'une plus grande expertise dans ces domaines (encadré 4). Il importe aussi de tenir compte de l'importance macroéconomique des dépenses sociales dans le contexte des programmes²⁴.

17. Les questions de dépenses sociales revêtissent une importance sur le plan macroéconomique dans la plupart des pays. D'après les chefs de mission, les dépenses sociales revêtent une importance macroéconomique dans près de 80 % des pays ; et 70 % des interrogés notent que des recommandations sont dispensées dans ce domaine. Ce pourcentage est plus élevé dans les PEPD et les pays sous programme. Les études de cas confirment cette constatation. Les raisons invoquées pour expliquer l'importance macroéconomique des dépenses sociales ne se bornent pas à la viabilité budgétaire ; elles sont diverses et varient selon le niveau de revenu du pays (graphique 5)²⁵ :

- Dans les PA, les tensions attendues sur les dépenses sociales (en particulier liées au vieillissement

²³Des fins de surveillance bilatérale effectuée au titre de l'article IV, la stratégie du FMI en matière de protection sociale est guidée par les principes énoncés dans la [décision sur la surveillance intégrée](#) : les politiques ne relevant pas de la politique de change, de la politique monétaire, de la politique budgétaire ou de la politique du secteur financier ne sont examinées dans le contexte de la surveillance que dans la mesure où elles ont une incidence marquée sur la balance des paiements actuelle ou prévisible, ou sur la stabilité intérieure. Ce principe, intitulé « importance macroéconomique », s'applique aux enjeux et politiques qui ont, ou pourraient avoir une incidence sur la stabilité intérieure ou extérieure (Note d'orientation de 2015 pour la surveillance dans le cadre des consultations au titre de l'article IV, FMI, 2015c).

²⁴Dans le contexte de l'utilisation des ressources du FMI, s'il est fréquent que les services du FMI échangent avec les autorités des pays membres sur des enjeux considérés comme importants sur le plan macroéconomique, l'établissement de la conditionnalité dans les programmes doit obéir à des règles spécifiques qui ne font pas référence à l'« importance macroéconomique ». Ces règles, énoncées dans les principes relatifs à la conditionnalité, posent que la conditionnalité ne doit porter que sur les mesures i) essentielles à la réalisation des objectifs du programme ou au suivi de son exécution, ou ii) indispensables à la mise en œuvre de certaines dispositions des Statuts du FMI ou de règles qui s'y rattachent. En d'autres termes, même si une question ou une politique ne revêt pas une importance macroéconomique, il y aura toujours une discussion pour savoir si elle relève ou non de la conditionnalité du programme. S'agissant du cas particulier des programmes RPC, d'après les règles actuelles, toutes les facilités du fonds fiduciaire RPC doivent préserver et, s'il y a lieu, augmenter les dépenses sociales et les autres dépenses prioritaires, ce qui doit être contrôlé à l'aide d'objectifs explicites intégrés dans le programme dans la mesure du possible. La définition des dépenses prioritaire doit être établie par le pays membre, conformément à sa stratégie pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ; il est donc normal qu'elle diffère d'un pays à l'autre. Plus généralement, les facilités du fonds fiduciaire RPC sont conçues pour soutenir des politiques économiques ancrées dans la stratégie pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance économique de chaque pays (FMI, 2009a, 2009b).

²⁵Ces conclusions sont compatibles avec l'enquête menée par BIE auprès des services du FMI, selon laquelle les trois quarts des personnes interrogées considèrent que les implications macroéconomiques sont les principales raisons d'intervenir sur des questions de protection sociale ; pour une même proportion de répondants, les principales raisons sont les enjeux sociaux et redistributifs (rapport du BIE, 2017b).

démographique) et les objectifs de redistribution des autorités.

- Dans les *PE*, les objectifs des autorités en matière de redistribution, les risques que font peser des dépenses trop faibles sur la stabilité sociale ou politique, et les manques de financement.
- Dans les *PDFR*, les importantes lacunes de la couverture des services d'éducation et de santé, ainsi que les risques pour la stabilité sociale ou politique.

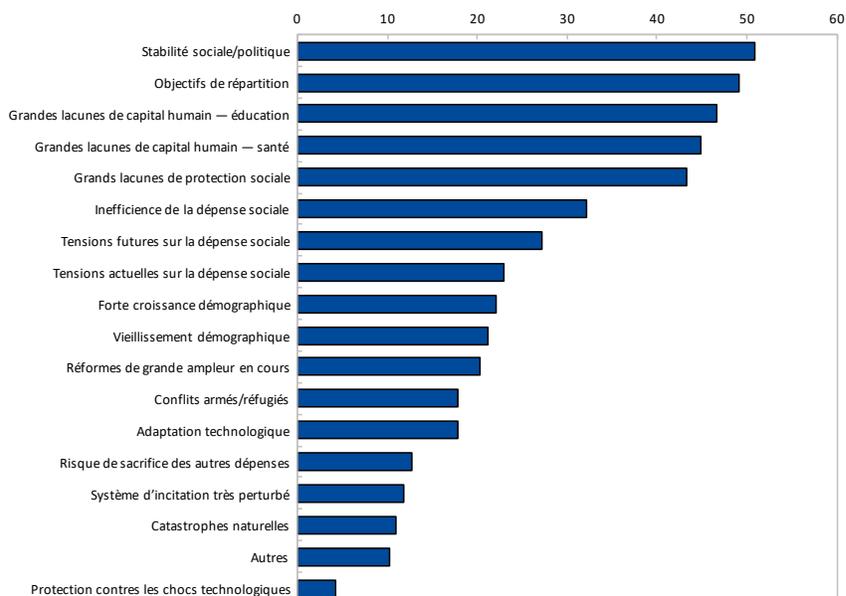
Encadré 4. Importance macroéconomique et expertise interne

Pour décider de son intervention sur les aspects structurels dans le cadre de la surveillance, le FMI se base sur l'importance macroéconomique et l'expertise disponible, comme préconisé dans l'[Examen triennal de la surveillance 2014](#) et la [Note d'orientation de 2015 pour la surveillance dans le cadre des consultations au titre de l'article IV](#).

Importance macroéconomique. L'Examen triennal de la surveillance soulignait que, conformément au mandat du FMI, la surveillance devait toujours recenser tous les problèmes structurels revêtant une importance macroéconomique et examiner leurs implications macroéconomiques. Cela étant, le FMI n'a pas vocation à être expert dans tous les domaines ; le filtre de l'importance macroéconomique pourrait se traduire par une multiplication des recommandations du FMI sur des aspects structurels spécifiques qui n'entrent pas tous dans le champ de ses compétences. *L'importance macroéconomique est donc une condition nécessaire mais non suffisante pour déterminer si le FMI doit aller au-delà des implications macroéconomiques et dispenser des recommandations spécifiques de politique économique.*

Expertise interne. Pour les questions structurelles d'importance macroéconomique pour lesquelles le FMI *possède des experts en interne* (par exemple, les réformes budgétaires et financières), les analyses et les recommandations de politique économique sont des éléments essentiels de la surveillance, et les services doivent donc mobiliser au maximum l'AT du FMI et l'expérience issue d'autres pays, en particulier s'agissant des enseignements à tirer en matière de politique économique. Lorsqu'une question structurelle revêt une importance macroéconomique, mais que le FMI *ne possède pas d'experts en interne*, il doit s'appuyer sur d'autres organisations pour éclairer son travail de surveillance, plutôt que de « réinventer la roue ». Les services du FMI doivent analyser le problème en s'aidant d'experts externes, mais ne doivent pas dispenser de recommandations spécifiques de politique économique (voir section B). Lorsqu'une masse critique de membres juge qu'un aspect structurel donné est d'importance macroéconomique, il peut être justifié de créer un pôle d'expertise en interne.

Graphique 5. Enquête auprès des chefs de mission : pourquoi les dépenses sociales revêtent une importance macroéconomique ? (En pourcentage, plusieurs réponses possibles)



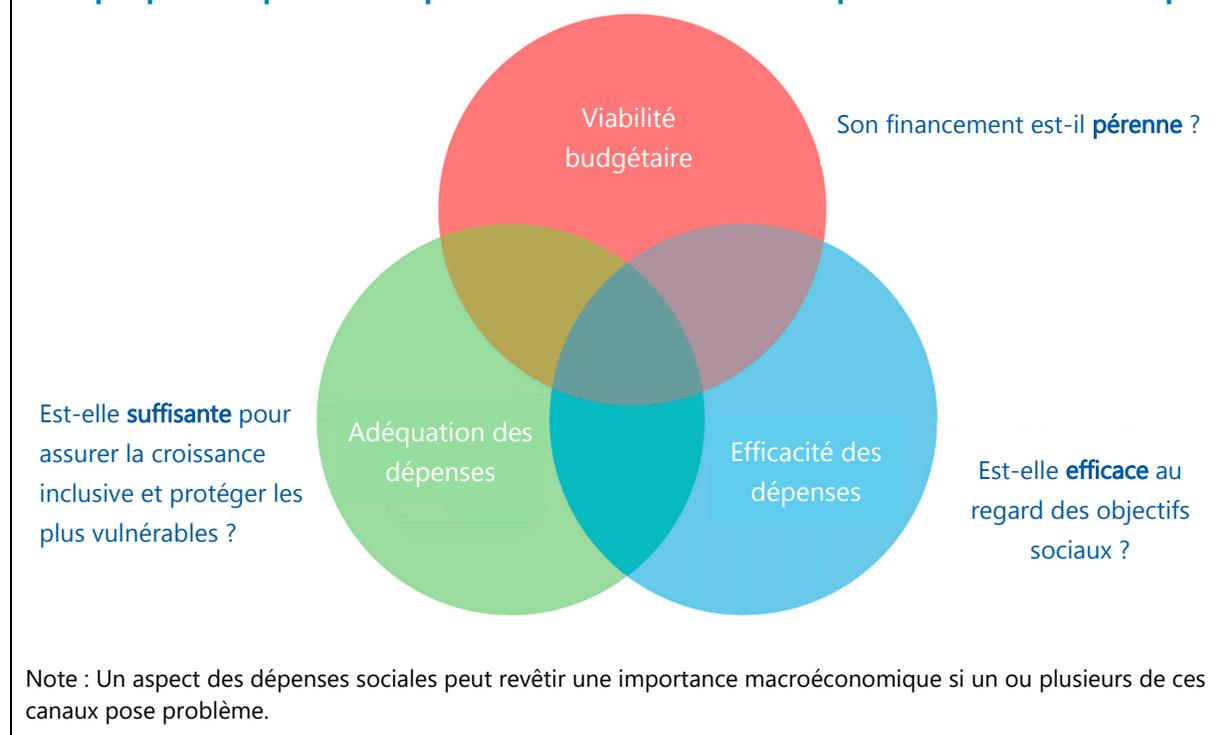
Source : enquête auprès des chefs de mission sur l'action du FMI en matière de dépenses sociales.

Aspects des dépenses sociales revêtant une importance macroéconomique

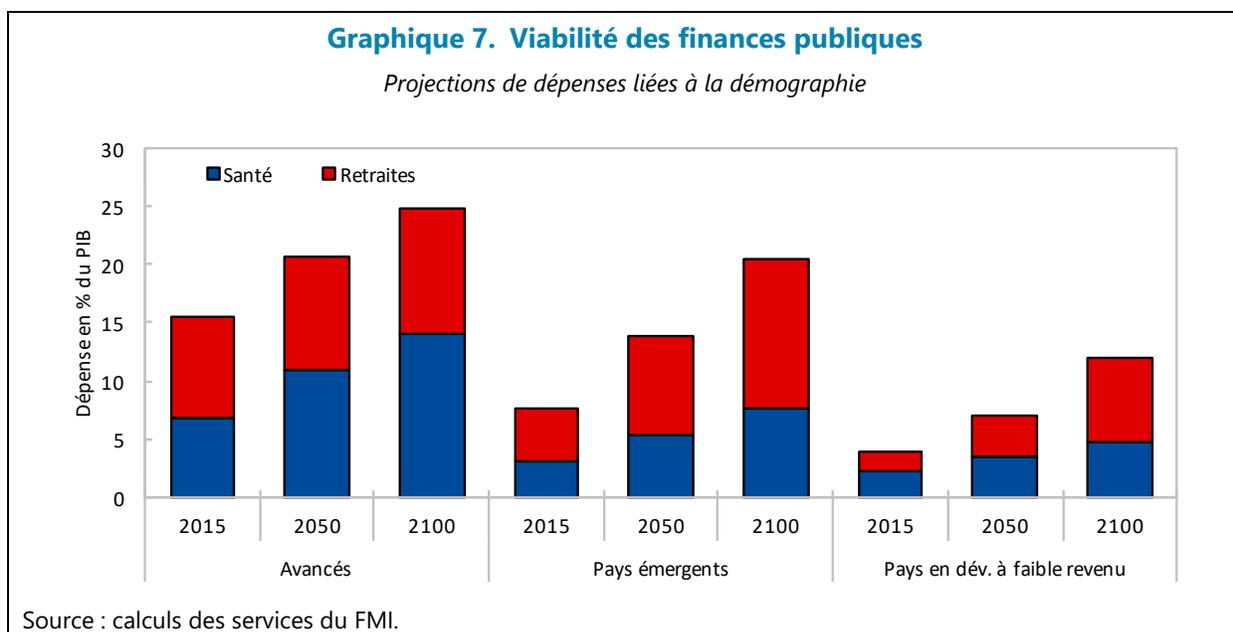
18. Il existe trois canaux, souvent imbriqués, par lesquels les dépenses sociales peut devenir importants sur le plan macroéconomique : Les dépenses sociales ont-elles *un financement pérenne* ? Est-elle *suffisante* ? Est-elle *efficace* ? Un aspect des dépenses sociales sera considéré comme important sur plan macroéconomique si un ou plusieurs de ces canaux pose problème. A contrario, il y a peu de chances que les dépenses sociales soit considérée comme importante sur plan macroéconomique si elle est pérenne, suffisante et efficace, à politiques constantes. L'évaluation de l'importance macroéconomique nécessite souvent d'envisager plusieurs canaux à la fois et des éventuels compromis entre eux. Par exemple, si les dépenses sociales est insuffisante et a besoin d'être augmentée, il peut être nécessaire de prendre parallèlement des mesures d'efficacité économique et de viabilité budgétaire²⁶. Ces canaux, illustrés dans le graphique 6, peuvent aider les services du FMI à se prononcer sur l'importance macroéconomique d'un aspect des dépenses sociales et à formuler les motivations sous-jacentes de l'action du FMI. Les études de cas (voir document correspondant) offrent des illustrations supplémentaires de l'application du critère de l'importance macroéconomique dans différents pays.

²⁶Les IID sont habituellement mieux placées pour assister les autorités dans la fourniture de services sociaux avec efficacité et efficacie. L'intervention du FMI peut toutefois jouer un rôle catalyseur en portant ces questions dans le débat sur les politiques.

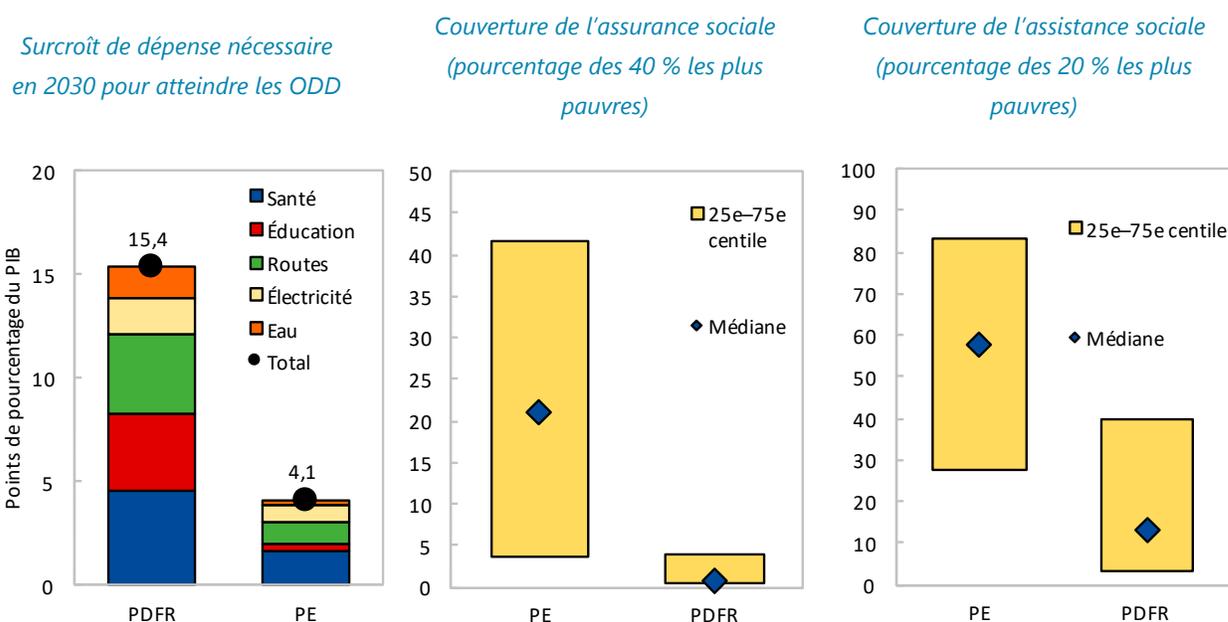
Graphique 6. Aspects des dépenses sociales revêtant une importance macroéconomique



19. Les tensions liées aux dépenses sociales peuvent représenter un risque pour la viabilité si ces dépenses ne sont pas correctement financées. La *viabilité budgétaire* est probablement le canal le plus fréquent de l'importance macroéconomique, comme l'illustrent les études de cas. Dans la plupart des PA, les dépenses sociales liées à la santé et aux retraites sont sous pression en raison du vieillissement démographique (graphique 7 et études de cas sur l'Italie et le Japon), alors que pour de nombreux PEPD, c'est sur les systèmes d'éducation et de santé que les pressions liées à la croissance démographique pèsent de plus en plus. Les conflits armés, les crises de réfugiés et les catastrophes naturelles peuvent aussi mettre les dépenses sociales sous pression. Un choc économique exogène (effondrement des prix des matières premières, par exemple) peut aussi grever les budgets et se traduire par une compression des dépenses, surtout si pendant la période précédente, les dépenses sociales ont augmenté essentiellement grâce à des rentrées exceptionnelles (études de cas sur la Bolivie et la Mongolie). Assurer la viabilité budgétaire sans entraîner de perturbations ou de casse sociale nécessitera des réformes économiques afin de créer de l'espace budgétaire ou de limiter l'augmentation des dépenses. Les pays pourraient donc être amenés à accroître leurs recettes fiscales, à diminuer leurs autres dépenses ou à rendre les dépenses sociales plus efficaces. Les impacts redistributifs de ces ajustements dépendront de la composition des mesures relatives aux dépenses sociales (toucheront-elles par exemple les salaires de la fonction publique ou les prestations sociales ?) ainsi que de la structure des mesures fiscales (relèvera-t-on l'impôt sur la consommation ou l'impôt sur le revenu progressif ?).



20. Les dépenses sociales sont dites adéquates quand elles suffisent à permettre une croissance inclusive et durable. Ainsi, dans de nombreux PEPD, il faudrait augmenter les dépenses sociales pour combler les lacunes de couverture de l'éducation, de la santé et de la protection sociale de base (graphique 8), comme le prévoient les ODD. Quant aux PDFR, combler les retards en matière de santé et d'éducation au regard des ODD exigerait une augmentation des dépenses de 8 points de pourcentage du PIB en moyenne jusqu'en 2030. La question de l'adéquation des dépenses sociales peut aussi se poser pendant les crises ou lors des périodes d'ajustement sévère (voir l'étude de cas sur l'Égypte), qui peuvent exiger une augmentation temporaire des dépenses de protection sociale pour protéger les plus vulnérables et permettre la normalisation de la situation. Les services du FMI doivent avoir conscience que l'adéquation des dépenses dans un pays spécifique à un moment donné dépend d'une multitude de facteurs historiques, politiques et sociaux. Le rôle du secteur privé ou des organisations non gouvernementales dans la protection sociale, la santé et l'éducation diffère aussi d'un pays à l'autre, et les dépenses sociales doivent être conçues de manière à éviter d'évincer les dépenses privées efficaces, qui peuvent jouer un rôle complémentaire important.

Graphique 8. Adéquation des dépenses


Note : Le *surcroît de dépenses* est la dépense moyenne pondérée en fonction du PIB en points de pourcentage du PIB. La *couverture* est le pourcentage des 40 (20) % les plus pauvres de la population recevant des transferts d'assurance (assistance) sociale. Les échantillons par catégorie sont : PE {n = 37–39}, PDFR {n = 40–43}. PDFR = pays en développement à faible revenu ; PE = pays émergent.

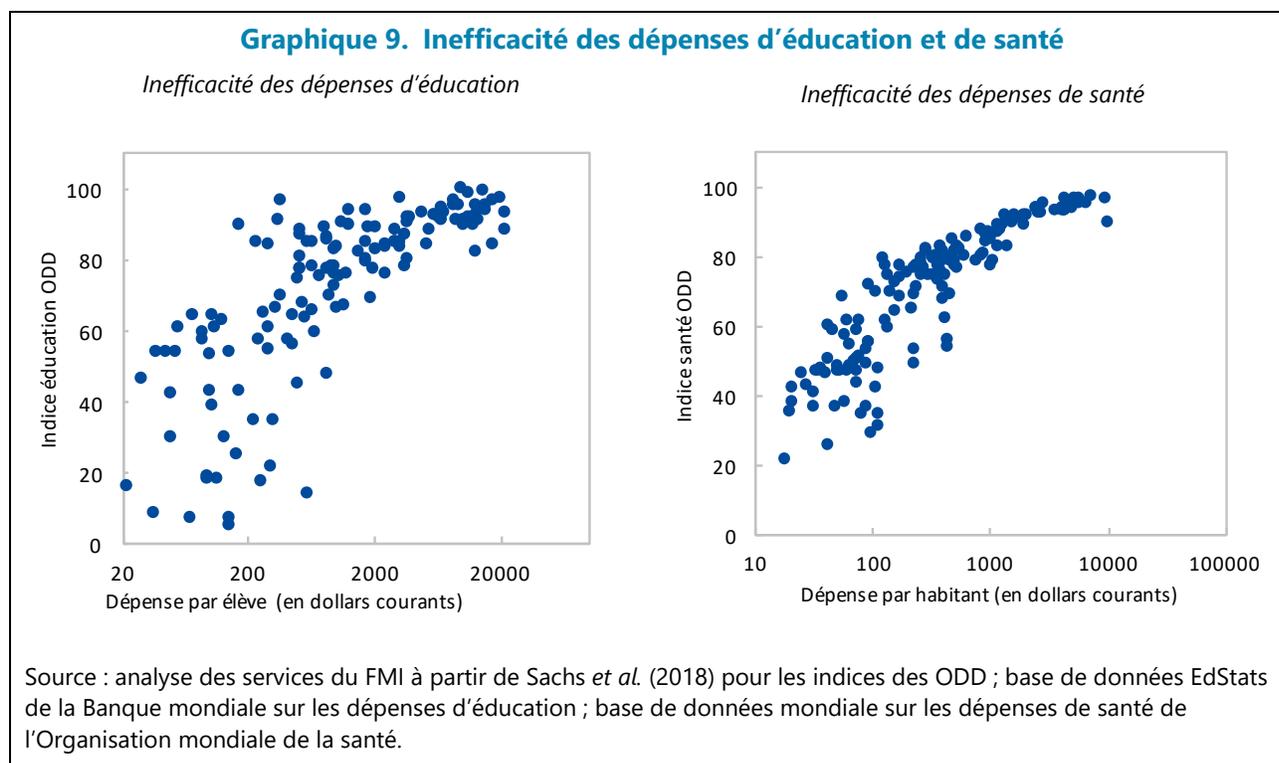
Source : calculs des services du FMI à partir de la base ASPIRE de la Banque mondiale.

21. Des dépenses sociales inefficaces produisent de faibles bienfaits sociaux ou entraînent des dépenses inutilement élevées qui pénalisent d'autres dépenses prioritaires ou imposent d'augmenter la fiscalité. Ainsi, des dépenses d'éducation et de santé relativement élevées ne se traduisent pas toujours par des bienfaits de même ampleur pour la société, ce qui laisse penser qu'il existe une grande marge d'amélioration de l'efficacité des dépenses (graphique 9 et étude de cas sur l'Afrique du Sud). Cela peut nécessiter une réforme de la gouvernance, en s'appuyant par exemple sur des examens fonctionnels des dépenses ou sur des examens des systèmes d'approvisionnement publics²⁷. De plus, de nombreux PA ont des systèmes de protection sociale complets pour ce qui est du niveau des dépenses et de la couverture ; cependant, s'ils sont mal conçus, ces systèmes peuvent jouer un rôle dissuasif important sur l'emploi et entraîner un chômage et des dépenses inutilement élevés²⁸. De même, l'efficacité des dispositifs de protection sociale dans les PEPD est souvent compromise par la multiplication des petits programmes répartis entre plusieurs ministères, ce qui alourdit les coûts administratifs. Toutefois, un niveau de dépenses

²⁷Comblent les déficits d'efficacité permettrait de diminuer les dépenses supplémentaires nécessaires à la réalisation des ODD d'environ 4 % du PIB dans les PDFR et de 2 % dans les PE (Gaspar *et al.*, 2019). Dans les économies de l'OCDE, où les dépenses sociales est généralement beaucoup plus élevée, la réduction des inefficiences pourrait diminuer les coûts de 40 à 50 % (Dutu et Sicari, 2016).

²⁸Les effets dissuasifs sur l'emploi peuvent aussi résulter de taux marginaux d'imposition élevés, en raison tant de l'impôt progressif que de taux élevés de retrait des prestations (voir, par exemple, Brewer *et al.*, 2010 ; Immervol *et al.*, 2007).

sociales élevé ne signifie pas nécessairement que la gestion est inefficace. Enfin, les dépenses sociales doivent s'adapter aux difficultés causées par les évolutions démographiques et technologiques, notamment au changement des relations de travail.



B. COMMENT intervenir

Principe général

22. La stratégie fournit une approche qui pourra être appliquée systématiquement aux travaux des services du FMI en matière de dépenses sociales, tant dans le contexte de la surveillance que dans celui des programmes. L'objectif des recommandations du FMI devrait être d'aider les pays membres à résoudre les problèmes d'importance macroéconomique sous-jacents associés aux dépenses sociales. Les questions de dépenses sociales sont de plus en plus présentes dans le dialogue avec les pays sur les politiques économiques, mais l'ampleur et la nature de l'action varie d'un pays à l'autre et évolue avec le temps. La stratégie : i) définit une approche systématique en matière de dépenses sociales et donne des indications sur l'ampleur et la profondeur de l'action du FMI ; et ii) contient des recommandations pour mieux solliciter les experts extérieurs en appui des ressources internes. La stratégie offre ainsi un juste équilibre entre l'uniformité de traitement et la souplesse nécessaire pour adapter l'action et les recommandations à la situation de chaque pays, en tenant compte de l'ensemble des enjeux macroéconomiques du pays, de son niveau de développement, du cycle économique, des capacités institutionnelles, des préférences sociales et politiques et d'autres facteurs socioéconomiques pertinents.

23. Les travaux sur les questions de dépenses sociales devraient systématiquement suivre les étapes suivantes (graphique 10) :

- **Recenser les enjeux des dépenses sociales revêtant une importance macroéconomique.** Les équipes-pays devraient effectuer une évaluation comme indiqué précédemment afin de repérer quels secteurs revêtent une importance macroéconomique et les considérer dans le contexte d'un programme. Elles devraient chercher à comprendre les principales difficultés macroéconomiques et sociales, ainsi que les éventuelles relations entre ces difficultés. Une dépense publique élevée ne peut pas à elle seule justifier l'action du FMI, à moins que la stabilité macroéconomique du pays ne soit compromise faute de viabilité, d'adéquation et d'efficacité de cette dépense.
- **Comprendre les besoins et les priorités du pays membre** s'agissant du rôle des dépenses sociales en s'appuyant sur les discussions passées ou en engageant de nouvelles réflexions, sachant qu'il y a différents besoins en concurrence face à des ressources publiques limitées. En intervenant en amont, les services du FMI peuvent avoir plus d'influence et gagner l'adhésion des autorités, et mieux classer par ordre de priorité les différentes questions touchant aux dépenses sociales. Lorsqu'un ajustement est nécessaire, il est utile d'entamer un dialogue préalable sur les différents enjeux des dépenses sociales pour s'assurer que les dispositifs de protection sociale soutiennent suffisamment les plus vulnérables.
- **Faire le point sur les travaux antérieurs**, notamment les analyses nationales et transnationales (tableau 2). Celles-ci sont souvent disponibles dans la documentation du FMI sous forme de rapports des services, de documents de la série « Questions générales », de documents de travail, de rapports d'AT ou d'autres documents de politique ou de recherche. Les services du FMI pourraient également collaborer avec les autorités nationales, les IID, les universitaires, les OSC et le secteur privé pour faire le point à cet égard.
- **Recenser les besoins d'analyses et de données et les combler.** Si les analyses existantes sont suffisantes, complètes et actuelles, elles peuvent servir de base à la formulation de recommandations d'action. Dans le cas contraire, les services du FMI devraient recenser les questions en suspens et les déficits de données qui nécessitent des recherches avant de formuler des recommandations. Les services du FMI devraient se rapprocher des IID possédant des compétences poussées dans le secteur de dépense en question, le plus en amont possible dans le processus. Si les ressources d'expertise internes le permettent, les services du FMI peuvent aussi effectuer leurs propres analyses et utiliser les outils fournis par le département des finances publiques (FAD). Si le problème est commun à un plus grand nombre de pays, les départements géographiques (éventuellement avec le soutien de FAD) pourront envisager une analyse transnationale. L'AT, le travail analytique en interne et la collaboration avec les IID peuvent contribuer à produire une évaluation approfondie afin de définir les options possibles.
- **Formuler des recommandations.** Ce travail peut être effectué avec le soutien de FAD et devrait aussi tenir compte des éventuels échanges avec les IID. Les recommandations formulées devraient s'inscrire dans le contexte macroéconomique général, tenir compte des contraintes de

financement et prévoir le séquençage des différentes mesures. Les recommandations d'action devraient être efficacement communiquées à l'ensemble des parties prenantes et être incluses dans les rapports des services du FMI, lesquels devraient aussi rendre compte de l'avancement de l'exécution des mesures recommandées.

- **Réexaminer et répéter ces étapes.** Pour accompagner l'évolution de la situation économique, la séquence d'actions qui précède devrait être régulièrement répétée, en actualisant la liste des aspects d'importance macroéconomique si besoin est. Par exemple, une dépense sociale donnée peut devenir importante sur le plan macroéconomique si elle n'est pas suffisamment financée et devient non pérenne. De même, un aspect des dépenses sociales peut disparaître de la liste des priorités s'il a été traité par des réformes, ou si d'autres aspects importants sur le plan macroéconomique le surpassent en importance.

Graphique 10. Travaux du FMI sur les questions de dépenses sociales : principales étapes

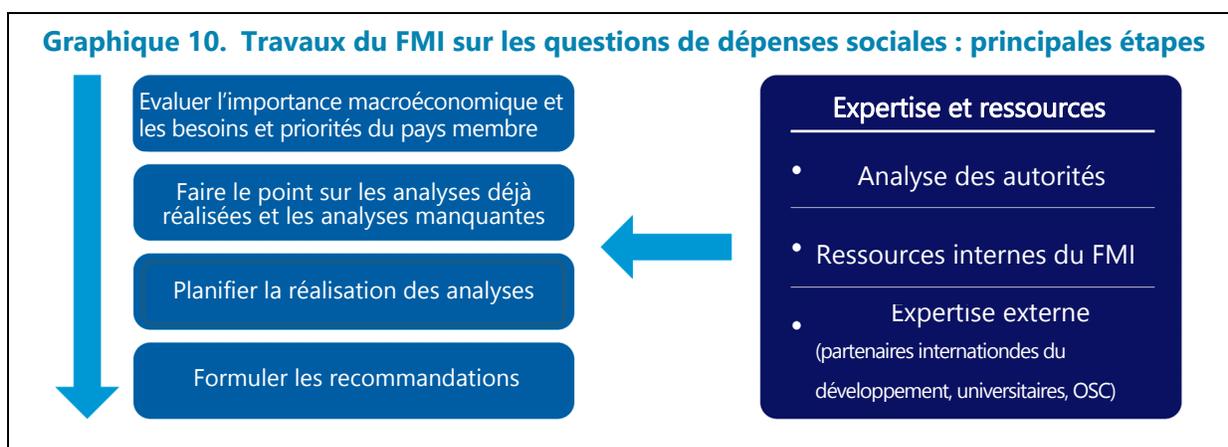


Tableau 2. Types d'analyses et de sources

	Externes	Internes	
Spécifiques au pays	<ul style="list-style-type: none"> Analyses des autorités, IID, universitaires, OSC, secteur privé, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Analyses du FMI (documents de la série « Questions générales », documents de travail, documents de politique générale, etc.) 	Assistance technique
Internationales	<ul style="list-style-type: none"> Outils créés par des experts extérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> Outils créés en interne par le FMI 	

Ampleur et profondeur de l'action

24. L'ampleur de l'analyse et des recommandations devrait se limiter aux composantes pertinentes des dépenses sociales. Il n'est pas nécessaire de considérer toutes les composantes des dépenses (annexe 1). Ainsi, si l'accès à l'enseignement primaire est pratiquement universel, des pressions budgétaires importantes sur le plan macroéconomique peuvent résulter de plans visant à

élargir l'accès à l'enseignement secondaire. De même, les tensions sur les dépenses de protection sociale peuvent résulter du niveau élevé des pensions, et non de l'assistance sociale (voir l'étude de cas sur l'Ukraine).

25. Le degré de profondeur des recommandations et des analyses dépendra de différents facteurs. Tous les aspects ne devront pas être traités en profondeur dans tous les rapports des services : certains pourront être traités en priorité ou analysés sur plusieurs cycles de surveillance. Le degré de profondeur des recommandations dépendra :

- **De l'urgence de l'enjeu**, compte tenu des ressources humaines et financières disponibles. Les autres priorités de l'action publique devront aussi être prises en compte : par exemple, la survenue d'une crise bancaire aiguë peut justifier que l'on reporte à plus tard la réforme de l'éducation. Dans certains cas, un compromis devra être trouvé entre urgence et profondeur.
- **Du programme des autorités nationales et de leurs capacités** à mettre en œuvre les politiques nécessaires, y compris du potentiel d'amélioration de ces capacités à brève échéance. L'AT du FMI et d'autres IID peut être importante à cet égard. En raison de leur complexité, les questions relatives aux dépenses sociales s'accommodent bien d'une vision à long terme et d'une AT continue.
- **De l'avantage comparatif du FMI et des compétences dont il dispose en interne** pour dispenser des recommandations *spécifiques*. Par exemple, les services peuvent déterminer que le manque d'efficacité du secteur de la santé revêt une importance macroéconomique, recommander des réformes et, en coordination avec d'autres IID, évaluer les avantages macroéconomiques et les coûts budgétaires de ces réformes (annexe 1). En revanche, pour ce qui est de décrire les actions spécifiques à prendre pour réformer le secteur, cela incomberait plutôt à des IID possédant les compétences et les capacités correspondantes, sous réserve que les implications macroéconomiques de leurs recommandations soient compatibles avec les préconisations du FMI.

26. Le degré de profondeur de l'analyse qui sous-tend les recommandations pourra différer selon qu'il s'agisse de surveillance ou d'un programme. Dans le cadre de la surveillance, les services du FMI peuvent être amenés à effectuer une analyse approfondie et à formuler des recommandations d'action, alors que dans le cadre des programmes, il s'agit plutôt de mettre en œuvre des recommandations élaborées au préalable. Cela étant, alors que la formulation de conseils spécifiques sur des aspects des dépenses sociales peut attendre le prochain cycle de consultations au titre de l'article IV, dans un programme, la conditionnalité sur un sujet donné peut être nécessaire s'il en va du succès du programme. De même, l'intérêt manifesté par les autorités à travers la portée et la nature de leurs demandes d'AT peut avoir un impact sur le degré de profondeur des recommandations (voir, par exemple, les études de cas sur Chypre, la Jamaïque et l'Ukraine).

27. Les questions relatives aux dépenses sociales s'accommodent généralement d'une approche à moyen terme. Ainsi, pérenniser le financement des dépenses peut nécessiter de considérablement renforcer l'administration des recettes et de réformer la politique fiscale. De

même, améliorer l'efficacité des dépenses peut passer par le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques (GFP), par la lutte contre la corruption et par l'amélioration des capacités de fourniture de services, tout aussi bien que par une réforme des dépenses. Les équipes-pays devraient penser à la contribution que l'AT et la collaboration avec les IID peuvent apporter en termes de développement des capacités, ce qui devrait aussi influencer le séquençage des réformes.

Questions spécifiques

28. Les services du FMI devraient continuer de dispenser des recommandations d'action sur la pérennisation des dépenses sociales. Lorsque les dépenses sociales sont insuffisantes, il peut être important de créer de l'espace budgétaire ; c'est là souvent le point central de l'action du FMI, en particulier dans les PDFR, notamment grâce à la mise en place d'une fiscalité efficiente et progressive. Quand les dépenses sociales doivent être comprimées, les rendre plus efficaces peut être un moyen d'atteindre les objectifs sociaux.

29. Il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur la qualité et l'efficacité des dépenses sociales en vue d'améliorer les bienfaits sociaux. C'est également l'une des recommandations avancées par les services du FMI dans le ROC2018. Les pays qui doivent opérer un redressement des finances publiques ou dont les dépenses sont de piètre qualité devraient rechercher des moyens d'améliorer l'efficacité des dépenses — notamment en opérant des réallocations au sein de postes de dépenses, en rationalisant des programmes redondants ou en éliminant les bénéficiaires fantômes et les postes publics vacants —, ce qui peut justifier une collaboration accrue avec les IID (voir les études de cas sur Chypre, la Jamaïque et l'Ukraine).

30. Pour bien appliquer la stratégie, il faut disposer de données de meilleure qualité. Des données de bonne qualité, récentes, ventilées par grandes composantes sont essentielles pour évaluer les politiques et les pressions pesant sur la dépense, formuler des recommandations d'action et effectuer un suivi des résultats des dépenses. Il ressort des consultations que la qualité des données laisse souvent à désirer, en particulier dans les PEPD et les PDFR, où elles sont très lacunaires, notamment en raison de niveaux élevés de non-déclaration et d'une trop grande polarisation sur l'administration centrale. Les normes statistiques existantes offrent un cadre conceptuel et opérationnel utile pour améliorer la qualité des données (encadré 5). Le FMI pourrait aussi envisager de lancer une initiative pour renforcer l'adhésion des normes des statistiques de finances publiques pour la comptabilisation des dépenses sociales, mais cela pourrait entraîner des coûts importants.

Encadré 5. Données sur les dépenses sociales et FMI

Si la formulation des règles relatives à l'établissement, à la déclaration et à la diffusion de données sur les dépenses sociales incombe à d'autres organismes internationaux, l'opérationnalisation de ces règles revient en partie au FMI :

- Les normes définies à l'échelle internationale pour la production des statistiques de finances publiques (SFP), dont les dépenses des administrations centrales, sont décrites dans le *Manuel de statistiques de finances publiques* (MSPF 2014), élaboré par le FMI en collaboration avec d'autres organismes internationaux et quelques pays. Environ 80 pays (soit la quasi totalité des PA et certains PEPD) déclarent les données de GFP au FMI via un questionnaire annuel standard.
- La classification CFAP sur les dépenses publiques (élaborée par l'OCDE et [publiée par l'ONU](#) en 1999) est le cadre international à utiliser pour comptabiliser les dépenses des administrations publiques au niveau fonctionnel (sectoriel). La CFAP contient les dépenses de prestations sociales (protection en numéraire ou sous forme d'avantages en nature, et protection santé) ainsi que les services d'éducation (MSFP 2014). Conformément à la pratique d'autres IID, les subventions universelles sur les prix ne sont pas incluses dans la protection sociale.

31. Les recommandations en matière de *prestations d'assistance sociale universelles et ciblées* doivent être fondées sur l'adéquation et l'efficacité économique des dispositifs de protection sociale (encadré 6). Les recommandations du FMI en matière de dépenses sociales privilégient souvent les mécanismes ciblés sous conditions de ressources plutôt que des moyens indirects à base de critères comme la présence d'enfants ou de personnes âgées dans le foyer²⁹. Le recours aux transferts ciblés ou universels dépend des préférences et de la situation de chaque pays et doit être compatible avec ses limites budgétaires et administratives (voir, par exemple, les études de cas sur la République de Kirghizistan et la Mongolie). Lorsque les pays étendent la couverture de leurs dispositifs de protection sociale et accroissent leurs coûts budgétaires, il importe que cela s'accompagne de financements progressifs et efficaces.

Encadré 6. Transferts ciblés et transferts universels

Les pays qui souhaitent renforcer leurs dispositifs de protection sociale doivent chercher la meilleure manière d'offrir une couverture complète des catégories à faible revenu (« pauvres ») en utilisant des transferts d'assistance sociale sous conditions de ressources. Si dans de nombreux PA, la protection sociale a une couverture étendue *sous conditions de ressources* sophistiquées, de tels systèmes sont souvent hors de portée des pays qui ont un important secteur « informel » (travail indépendant et sources de revenu multiples et fluctuantes) et une capacité administrative limitée, en particulier les PDFR (voir document de référence IV). Il est aussi possible de sélectionner les bénéficiaires à l'aide de *critères de substitution* des conditions de ressources, c'est-à-dire d'utiliser des caractéristiques des ménages étroitement corrélées aux faibles revenus afin de cibler les transferts sur les pauvres. Cette méthode de ciblage, bien que de plus en plus utilisée, peut être source d'erreurs importantes, excluant des pauvres (sous-couverture) ou incluant des non-pauvres (fuites). Même dans les PA, la peur de la stigmatisation et le manque d'information peuvent être sources de non-recours aux prestations sous conditions de ressources.

²⁹D'après l'enquête auprès des chefs de mission, l'introduction et le renforcement des dispositifs sous conditions de ressources est recommandé dans la majorité des cas (64 %), tandis que la réduction des dispositifs sans conditions de ressources est suggérée dans 18 % des cas. L'extension des programmes sociaux sans conditions de ressources n'est recommandée que dans 18 % des cas. Dans les pays sous programme, la part des chefs de mission recommandant l'introduction ou l'extension de dispositifs de protection sociale sous conditions de ressources est encore plus élevée (environ 80 %).

Beaucoup de pays recourent au ciblage catégoriel. Les transferts sont dirigés vers les catégories qui ont une forte probabilité d'être pauvres, comme les enfants ou les personnes âgées. Mais cela entraîne souvent des erreurs de ciblage, car les enfants et les personnes âgées ne sont pas tous pauvres et beaucoup de ménages pauvres ne comptent ni enfants ni personnes âgées ; le budget consacré aux transferts aura donc moins d'impact sur la pauvreté. L'élargissement de la couverture en incluant plus de tranches d'âge (soit une forme d'*universalisme progressif*) tout en maintenant les transferts constants nécessiterait de créer de l'espace budgétaire.

Le panachage optimal de transferts universels et ciblés dépend des préférences et de la situation de chaque pays, notamment de ses contraintes administratives, financières, sociales et politiques. Par exemple, pour des pays possédant un faible appareil administratif et souhaitant satisfaire les classes moyennes, il ne sera pas souhaitable de cibler les transferts uniquement sur les pauvres. Le bon dosage de mesures peut varier selon les périodes ; ainsi, les évolutions technologiques, avec notamment la biométrie, permettent de surmonter certaines difficultés administratives. Pour étendre la couverture des transferts, chaque pays doit définir soigneusement sa stratégie, car il faut éviter les coûts élevés liés à l'effet de distorsion des impôts ou à leur substitution à d'autres dépenses (notamment d'éducation, de santé et d'infrastructures matérielles) essentielles à la promotion d'une croissance inclusive. C'est tout particulièrement le cas dans les PDFR qui ont une capacité fiscale limitée et d'importants besoins de développement.

Au bout du compte, l'important est l'impact redistributif tant des transferts que des impôts qui servent à les financer. Par exemple, même des impôts régressifs servant à financer des transferts progressifs peuvent avoir d'importants effets redistributifs et de réduction de la pauvreté. Les principales composantes d'une stratégie de financement efficace et progressive sont les suivants : 1) des stratégies efficaces de discipline fiscale¹ ; 2) la progressivité de l'impôt sur le revenu pour les tranches de revenu supérieures ; 3) une taxation efficace des bénéfices des sociétés ; 4) une taxe sur la consommation à large assiette ; 5) la taxation efficace des biens dont la consommation entraîne des externalités négatives comme les énergies fossiles, le tabac et l'alcool ; 6) la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Renforcer ces aspects du système fiscal est un élément important de toute stratégie d'universalisme progressif. En outre, pour protéger suffisamment les pauvres des effets de l'élargissement de l'assiette des taxes sur la consommation, il est nécessaire d'élargir la couverture de la protection sociale.

¹Voir, par exemple, FMI (2015b).

Considérations relatives aux programmes

32. Les objectifs et la conception des programmes en matière de dépenses sociales doivent être adaptés à la situation de chaque pays. Tout en respectant le principe de l'uniformité de traitement, les objectifs de dépenses sociales de chaque programme doivent être adaptés au contexte macroéconomique : intensité des pressions macrobudgétaires de court terme, rythme et ampleur de l'ajustement nécessaire et problèmes structurels de plus long terme. On en trouvera des illustrations dans les études de cas sur la Jamaïque (réforme de la fiscalité et expansion du dispositif de protection sociale), l'Ukraine (réforme des subventions et renforcement d'un mécanisme de compensation pour l'énergie). Les programmes peuvent donc viser un ou plusieurs des objectifs suivants :

- **Les programmes devraient viser à atténuer la sévérité des mesures d'ajustement pour les plus vulnérables, et la conditionnalité devrait poursuivre les objectifs sociaux lorsque cela est essentiel à la réussite du programme³⁰.** Conformément aux recommandations du ROC2018,

³⁰Au vu des réponses des autorités à l'enquête menée pour le ROC2018, de gros progrès restent à faire dans l'évaluation de l'impact des programmes pour les sociétés et le bien-être. La section 1 du document

il est souhaitable d'attacher plus d'importance à la qualité des dépenses sociales, outre son niveau, sur la base d'analyses plus approfondies de l'impact des programmes sur les plus pauvres et les plus vulnérables. Le principe de la réduction de la pauvreté et de la protection des plus vulnérables est bien établi dans les programmes appuyés par le fonds fiduciaire RPC, notamment par le biais de la conditionnalité (garanties sociales), sachant que la vocation de ces programmes est de lutter contre la pauvreté. Les règles du FMI relatives au financement à partir du CRG n'ont pas la même finalité générale, mais les programmes appuyés par le CRG se concentrent déjà dans une large mesure sur les dépenses sociales³¹. Conformément aux bonnes pratiques, dans le contexte des programmes CRG, les services du FMI devraient analyser et, le cas échéant, documenter l'impact social des politiques d'ajustement et des mesures de protection au profit des plus vulnérables. Ce pourrait être important pour rallier l'opinion publique et les responsables politiques en faveur du programme, afin que les mesures d'ajustement nécessaires puissent être prises pour remédier au problème latent de balance des paiements. Si les programmes appuyés par le fonds fiduciaire RPC sont tenus d'inclure des mesures expresses, éventuellement sous forme de conditionnalité, pour protéger les plus vulnérables et favoriser l'adhésion de l'opinion publique à la politique d'ajustement, ce devrait être aussi le cas des programmes appuyés par le CRG lorsque cela est essentiel pour redresser la balance des paiements, objectif qui peut passer par la création ou le renforcement du dispositif de protection sociale.

- **Le cas échéant, les programmes devraient créer de l'espace budgétaire permettant un niveau suffisant de dépenses sociales d'importance macroéconomique.** Cela est particulièrement (mais pas exclusivement) pertinent pour les programmes appuyés par le fonds fiduciaire RPC, dont l'objectif premier est de favoriser une croissance durable et inclusive. L'espace budgétaire peut être créé par des recettes fiscales supplémentaires, des dons, la rationalisation des dépenses et l'amélioration des systèmes de GFP.
- **Dans certains cas, les programmes doivent viser à améliorer l'efficacité des dépenses sociales afin d'attendre les objectifs sociaux dans des conditions économiquement acceptables.** Par exemple, le système de protection sociale peut être renforcé si l'on améliore l'efficacité des dépenses en simplifiant des programmes sociaux chers à administrer et en améliorant les systèmes de GFP. Il reviendrait aux IID de jouer un rôle moteur dans la conception et la mise en œuvre des dépenses sociales dans une perspective d'efficacité. Comme l'illustrent les études de cas, les politiques de promotion de l'efficacité économique des dépenses peuvent être une composante importante de l'action du FMI (voir les études de cas sur l'Afrique du Sud et sur Chypre).

d'accompagnement du ROC2018 présente le détail des résultats de l'enquête sur la protection sociale et les inégalités.

³¹Voir l'enquête auprès des chefs de mission (document de référence III), qui indique que 92 % du personnel des pays sous programme appuyé par le CRG estiment que les dépenses sociales revêtent une importance macroéconomique et 96 % recommandent de réformer les dépenses sociales.

33. La conditionnalité quantitative sur les dépenses sociales peut être renforcée³². Pour atténuer les effets défavorables des politiques d’ajustement sur les catégories vulnérables et améliorer le niveau des dépenses, il est généralement possible d’inclure une conditionnalité quantitative — ou plancher de dépenses sociales — en conservant les dispositifs de dépenses sociales existants. Les facteurs suivants doivent être pris en considération dans la définition des objectifs des programmes pour renforcer l’utilisation de la conditionnalité quantitative³³ :

- **Les cibles quantitatives de dépenses sociales (« planchers ») doivent être définies avec précaution³⁴.** Dans le cadre des programmes, les objectifs des dépenses sociales peuvent être exprimés par exemple en part des dépenses publiques, en part du PIB ou en termes réels par habitant. Ces objectifs sont ensuite traduits sous forme de cibles du programme, fixés en termes nominaux. Le cas échéant, les planchers doivent être définis au niveau sectoriel ou au niveau des programmes sociaux, et reliés à un objectif programmatique spécifique, avec une projection de financement. La couverture des planchers de dépenses sociales va donc varier d’un pays à l’autre selon les objectifs des programmes et la disponibilité des données (voir l’explication ci-après), et doit être précisée dans les documents relatifs au programme et reliée aux objectifs du programme et aux financements escomptés.
- **Les dépenses sociales qui ont le plus d’impact sur les plus vulnérables devront être traitées en priorité.** Pour définir le périmètre des cibles, les services du FMI devraient faire preuve de discernement. Il peut être souhaitable que la cible soit étroitement définie (visant par exemple les dépenses consacrées à certains programmes offrant une protection efficace des groupes les plus vulnérables, ou améliorant leur capital humain), en particulier lorsque les ressources sont limitées ou que de nombreuses composantes des dépenses sociales sont mal conçues et inefficaces. Il peut être nécessaire que la cible soit plus large (et couvre par exemple l’ensemble des dépenses d’éducation ou de santé) lorsqu’on ne dispose pas de données désagrégées sur les dépenses sociales, et des RS peuvent améliorer la qualité des données grâce des efforts de développement des capacités.
- **Les sources de financement doivent être considérées avec attention.** Dans l’idéal, les autorités devraient avoir un contrôle suffisant de leurs sources de financement afin d’éviter des déficits imprévus. Si les cibles de dépenses sont conçues pour être alimentées en partie par des sources sur lesquelles elles n’ont pas de contrôle, comme l’aide des donateurs, il faut envisager des plans de secours. Lorsque les dépenses sociales sont financées directement par des

³²La conditionnalité quantitative peut prendre la forme de critères de performance (CP) et de cibles quantitatives (CI) ; voir les paragraphes 11(b) et 11(d) des directives sur la conditionnalité de 2002 (FMI, 2002). Un CP est une variable ou une mesure dont l’observance ou la réalisation est considérée comme une condition formelle de la réalisation des achats ou des décaissements dans le cadre d’un accord du FMI. Les CI peuvent être associées à des variables dans le cadre d’un mécanisme lorsqu’il n’est pas possible de poser des CP en raison d’une trop grande incertitude sur l’économie.

³³Certaines de ces considérations sont énoncées dans les SSP2017 et dans la note d’orientation (FMI, 2018d).

³⁴Les planchers de dépenses peuvent inclure d’autres dépenses prioritaires, selon la situation du pays.

donateurs, la disponibilité et l'ampleur de cette dépense hors budget devraient être examinées et détaillées dans les documents relatifs au programme.

- **La disponibilité et la qualité des données sur les dépenses sociales doivent être évaluées.** Les équipes-pays peuvent opter pour des cibles quantitatives comme les CP ou des CI selon leur niveau d'importance macroéconomique par rapport aux objectifs du programme. L'usage des CP doit être évité si la qualité des données laisse à désirer ; dans ce cas, les programmes peuvent inclure des mesures structurelles visant à améliorer la qualité et la fréquence des données.

34. Si nécessaire, des *mesures structurelles* peuvent être envisagées dans les programmes pour renforcer les dispositifs de protection sociale et améliorer la qualité et l'efficacité des dépenses sociales et de ses résultats à moyen terme³⁵. Ces mesures peuvent consister à renforcer les dispositifs de dépenses sociales existants (par exemple, en remédiant des inefficiences) ou à créer de nouveaux dispositifs. La conception et la mise en œuvre des mesures structurelles, telles que les plans de renforcement des dispositifs de protection sociale, peuvent prendre du temps ; elles peuvent être intégrées sous forme de conditionnalité si elles sont indispensables à la réussite du programme³⁶. Ces réformes peuvent aussi contribuer à créer de l'espace budgétaire au fil du temps. Plusieurs facteurs doivent être pris en compte pour la conception de mesures structurelles :

- **L'importance.** La possibilité de faire d'une mesure une conditionnalité structurelle dépend de son importance pour la réussite du programme. Elle est généralement appliquée aux objectifs clés de la réforme. Le principe de parcimonie est de mise dans la conception des programmes, en particulier dans les États fragiles. D'autres mesures peuvent être ajoutées sous forme d'engagements dans le MPEF, avec leur calendrier d'application.
- **Le type de mesure.** Les mesures peuvent entraîner la création de nouveaux dispositifs d'assistance sociale ou être une simple remise à plat de dispositifs existants. Lorsque cela est possible, les programmes doivent aussi comprendre des mesures visant à améliorer l'efficacité des dépenses sociales (avec, par exemple, une feuille de route pour la mise en œuvre de certaines mesures afin d'accroître la rentabilité de l'investissement dans le secteur éducatif). Pour ce type de mesures, il faudrait généralement recueillir l'avis d'autres IID.

³⁵Conformément aux recommandations formulées par les services du FMI dans le ROC2018.

³⁶Les conditions intégrées des programmes (dont la conditionnalité structurelle) doivent être d'une importance cruciale pour la réalisation des objectifs du programme du pays membre ou pour le suivi de sa mise en œuvre, ou être indispensables à la mise en œuvre de certaines dispositions des Statuts du FMI. Voir le paragraphe 7 des directives sur la conditionnalité et le paragraphe 39 du ROC2018. Comme le précisent les [directives sur la conditionnalité](#), le FMI demeure entièrement responsable de la formulation et du suivi des conditions associées à l'usage de ses ressources (il ne doit pas y avoir de conditionnalité qui soumettrait directement l'usage des ressources du FMI à des directives ou à des décisions d'autres organisations). Dans la formulation et le suivi des conditions reposant sur des variables et des mesures ne relevant pas de son cœur de métier, le FMI s'appuiera dans la mesure du possible sur l'avis d'autres institutions multilatérales, en particulier la Banque mondiale.

- **Le séquençage et l'échéancier appropriés.** La conception de mesures structurelles doit comprendre le calendrier et le séquençage appropriés des réformes³⁷, tenir compte des cycles économiques et intégrer les implications budgétaires. Il importe d'être réalistes pour évaluer le temps nécessaire pour mettre en œuvre de manière efficace les mesures structurelles.
- **Les contraintes de capacité.** Pour mener à bien les mesures structurelles, les autorités peuvent devoir entreprendre des actions de formation ou procéder au redéploiement ou au recrutement de personnel.

35. Les questions relatives aux dépenses sociales doivent faire l'objet de discussions approfondies avec les autorités et la conditionnalité doit être documentée avec rigueur dans les rapports des services du FMI. Les documents relatifs au programme doivent offrir une explication de l'importance de chaque mesure pour la réalisation des objectifs. Cela est particulièrement important pour les programmes du fonds fiduciaire RPC et les programmes ISPE³⁸, étant donné l'importance critique de la réduction de la pauvreté. Si un pays n'est pas en mesure d'assurer le suivi efficace de ses dépenses sociales ou qu'il rencontre d'autres difficultés dans la conception ou la mise en œuvre de mesures de dépenses sociales, les documents relatifs au programme devraient faire état de ces problèmes et, si possible, présenter des plans d'action ou des mesures pour renforcer les capacités³⁹.

SOUTIEN DES ÉQUIPES-PAYS

36. Les départements fonctionnels du FMI soutiennent déjà dans une large mesure les équipes-pays dans le domaine des dépenses sociales (encadré 7). Leur soutien sera crucial pour mener à bien la stratégie proposée, compte tenu de la complexité des politiques en matière de dépenses sociales et de la nécessité de prendre en compte la situation de chaque pays dans les analyses et recommandations. Cela appelle à un renforcement des compétences internes et à une utilisation efficace des ressources externes. Plusieurs départements du FMI (ICD, RES, SPR, STA) participent à cet effort, souvent sous l'égide de FAD :

- **Les politiques** relatives des différents secteurs des dépenses (pensions, santé, protection sociale, subventions à l'alimentation et à l'énergie) sont présentées dans les documents du conseil, de même que celles sur la gouvernance et la création d'espace budgétaire grâce à l'amélioration de la conception et de l'administration des impôts.
- **L'assistance technique** permet de renforcer les capacités des pays à évaluer et à formuler leur politique budgétaire, notamment pour améliorer le système fiscal afin de créer de l'espace budgétaire, et pour renforcer les institutions et les politiques afin d'améliorer la gestion et

³⁷Par exemple, il est préférable que les mesures d'atténuation soient déjà en place avant l'élimination progressive des subventions énergétiques).

³⁸Cela est aussi important pour les PFR qui collaborent avec le FMI via l'instrument de coordination de la politique économique (ICP) et pour tous les pays membres sous programme ayant pour objectif la réduction de la pauvreté.

³⁹Pour plus d'informations sur les règles à suivre pour la documentation, voir FMI (2018c).

l'efficacité des dépenses sociales. Les recommandations d'AT sont utilisées pour concevoir et appliquer la conditionnalité du programme, et la formation vient à l'appui de la conception et de la mise en œuvre de stratégies nationales visant à atteindre les objectifs en matière de dépenses sociales. Il y a aussi un important effort d'AT sur la classification fonctionnelle des dépenses (CFAP) dans les SFP.

- **Des outils de diagnostic et des bases de données** appuient le dialogue avec les pays. Par exemple, dans le Moniteur des finances publiques, sont régulièrement publiées des informations sur les pressions que fait peser le vieillissement démographique sur la dépense publique dans chaque pays ; des modèles pour évaluer l'efficacité des dépenses sociales dans les pays ont permis une montée en qualité de l'analyse sur la dépense publique, afin d'éclairer le dialogue avec les pays.
- **Les analyses** des questions relatives des dépenses publiques (Notes de réflexion des services du FMI, documents de la série « Questions générales », notes pratiques, notes techniques et manuels) réalisées par les services du FMI (parfois en collaboration avec des universitaires) contribuent à la réflexion interne et au dialogue externe.
- Lorsqu'il est question des dépenses sociales dans les documents et notes du FMI consacrées à un pays donné, les départements de l'examen des politiques **donnent leur avis** sur les discussions tenues, la cohérence des messages et l'impartialité. Les départements apportent aussi leur soutien à l'opérationnalisation des travaux sur les inégalités dans le cadre des consultations au titre de l'article IV⁴⁰.
- Les travaux sur les dépenses sociales bénéficient de **synergies avec d'autres domaines**. Par exemple, il existe des points communs importants entre les travaux sur les questions de dépenses sociales et la prise en compte des questions d'inégalité dans la surveillance : cela a permis de renforcer le dialogue sur les politiques en matière d'inégalités et de redistribution avec les autorités de nombreux pays. De même, les estimations récentes des coûts de réalisation des ODD sont intégrées dans les travaux sur les pays et dans l'AT consacrée à l'élaboration et l'exécution de stratégies de mobilisation des recettes à moyen terme.
- **Des séminaires et des formations** sur les questions de dépenses sociales (sur la réforme des subventions à l'énergie, les subventions alimentaires et autres, les dispositifs de protection sociale, les dépenses de personnel, la GFP, etc.) contribuent à développer les capacités tant au sein du FMI que dans les pays.

⁴⁰FMI (2018b).

- **L'accès à des ressources extérieures** est facilité par la publication d'informations utiles sur les sites internes. De plus, le FMI a des échanges réguliers avec les IID, notamment dans le cadre du SPIAC-B, de conférences et de séminaires⁴¹.

Encadré 7. Ressources du FMI pour éclairer les recommandations en matière de dépenses sociales

Les équipes-pays ont accès à un nombre important de ressources du FMI pour l'élaboration de leurs analyses et la formulation des recommandations d'action. Ces ressources sont généralement accessibles sur des sites web externes et internes. Voici une liste (non exhaustive) des principales ressources :

Généralités

Documents :

[Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs](#) (Note de réflexion des services du FMI, 2019) ;

[Fiscal Policy and Income Inequality](#) (Document du conseil d'administration, 2014) ;

[How To Operationalize Inequality Issues in Country Work](#) (Document de politique générale, 2018) ;

[Inequality and Fiscal Policy](#) (Ouvrage, 2015) ;

[Macro-structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries](#) (Note de réflexion des services du FMI, 2017) ;

[Poverty and Social Impact Analysis by the IMF: Review of Methodology and Selected Evidence](#) (Ouvrage, 2008) ;

[Redistribution, Inequality, and Growth](#) (Note de réflexion des services du FMI, 2014) ;

[Tackling Inequality](#) (Moniteur des finances publiques, octobre 2017).

Modèles (usage interne FMI) :

Modèle ODD pour l'estimation de coût de la réalisation des ODD ;

[Outil d'évaluation des dépenses](#) pour l'étalonnage de l'efficacité des dépenses par secteur (protection sociale, santé et éducation) dans les pays avancés, les pays émergents et les pays en développement.

Séries (usage interne FMI) :

[Dépenses par fonction des administrations publiques \(CFAP\) dans la base de données annuelle des SFP](#) ;

[Données historiques des dépenses sociales par pays](#) ;

[Indices de Gini sur les inégalités de revenu.](#)

Dépenses de retraite

Documents :

[Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems](#) (Document de travail, 2016) ;

[Equitable and Sustainable Pensions](#) (Ouvrage, 2014) ;

[Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Ageing](#) (Document de département, 2018) ;

[The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies](#) (Document du conseil d'administration, 2011) ;

[The Fiscal Consequences of Shrinking Populations](#) (Note de réflexion des services du FMI, 2015).

Modèles (usage interne FMI) :

[Formulaire sur les retraites](#) pour évaluer la viabilité des systèmes de retraite.

Séries (usage interne FMI) :

[Projections des dépenses à long terme par pays](#) (régulièrement publiées dans le Moniteur des finances publiques).

⁴¹Le Conseil de coopération interinstitutions pour la protection sociale (Social Protection Inter-Agency Collaboration Board, SPIAC-B), coprésidé par la Banque mondiale et l'Organisation internationale du travail (OIT), est composé de représentants issus d'organisations internationales et d'institutions bilatérales ; il a pour objet d'améliorer la coordination mondiale et le plaidoyer sur les questions de protection sociale, notamment la coopération internationale dans le cadre d'interventions sollicitées dans les pays.

Dépenses d'assistance sociale

Documents :

[Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies](#) (Document du conseil d'administration, 2012) ;

[Fuel and Food Price Subsidies: Issues and Reform Options](#) (Document du conseil d'administration, 2008) ;

[Inégalités et pauvreté intergénérationnelles dans l'Union européenne](#) (Note de réflexion des services du FMI, 2018) ;

[La réforme des subventions à l'énergie : Enseignements et conséquences](#) Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications (Ouvrage, 2013) ;

[Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment](#) (Document de travail, 2018).

Modèles (usage interne FMI) :

[Analyse distributionnelle des réformes des subventions à l'énergie \(externe\) ;](#)

[Outil interactif d'évaluation des taxes sur l'énergie et estimations des subventions nationales à l'énergie.](#)

Dépenses de santé

Documents :

[L'impératif d'efficacité](#) (Finance & Développement, 2014) ;

[Macro-Fiscal Implications of Health Care Reforms in Advanced and Emerging Economies](#) (Document du conseil d'administration, 2010) ;

[The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies](#) (Ouvrage, 2012).

Séries (usage interne FMI) :

[Historique des dépenses de santé par pays ; projections des dépenses à long terme](#) (régulièrement publiées dans le Moniteur des finances publiques).

Dépenses d'éducation

Documents :

[Improving the Efficiency and Equity of Public Education Spending: The Case of Moldova](#) (Document de travail, 2019).

Séries (usage interne FMI) :

[Outil d'évaluation des dépenses](#) (Historique des dépenses d'éducation par pays).

Création d'espace budgétaire

Documents :

[Building Fiscal Capacity in Fragile States](#) (Document de politique générale, 2017) ;

[Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance](#) (Document de politique générale, 2015) ;

[Fiscalité des entreprises dans l'économie mondiale](#) (Document de politique générale, 2019) ;

[Mobilisation des recettes dans les pays en développement](#) (Document de politique générale, 2011) ;

[Spillovers in International Corporate Taxation](#) (Document de politique générale, 2014) ;

[Taxing Times](#) (Moniteur des finances publiques, octobre 2013).

37. Le département FAD pourrait apporter davantage de soutien des équipes-pays si ses ressources le permettent, avec :

- **De nouveaux outils spécialisés.** Dans la continuité d'initiatives existantes et en collaboration avec les IID, FAD pourrait créer de nouveaux outils de diagnostic et de pilotage pour : 1) évaluer l'impact budgétaire des dépenses liée à la pyramide des âges (retraite et santé) et évaluer les diverses options de réforme ; 2) chiffrer les dépenses nécessaires à la réalisation des ODD dans les PEPD ; et 3) évaluer la performance des systèmes de protection sociale dans les PEPD et repérer les insuffisances de couverture.

- **Des séminaires.** Les séminaires et les formations organisés pour les services du FMI pourraient être enrichis par la collaboration avec l'Institut pour le développement des capacités, en s'appuyant également sur des experts extérieurs (universitaires et IID).
- **Un nouveau site interne d'échange de connaissances.** FAD pourrait étudier les différentes plateformes de partage des connaissances qui pourraient faciliter l'accès à des données et informations concernant les dépenses sociales⁴². Cela faciliterait l'exploitation par les équipes-pays des ressources existantes et nouvelles, des compétences et des travaux analytiques. Ce site fournirait aussi des orientations sur la manière dont il convient d'intervenir sur les questions relatives des dépenses sociales, avec notamment une liste des principaux interlocuteurs spécialisés dans le domaine des dépenses sociales au sein des IID et une série de notes pratiques consacrées des diverses composantes des dépenses sociales.

COLLABORATION AVEC LES IID ET LES AUTRES PARTIES PRENANTES DANS LES PAYS MEMBRES

38. Une étroite collaboration avec les IID peut être très utile. Pour mener leurs interventions en matière de dépenses sociales, les équipes-pays s'appuient essentiellement sur leurs propres ressources, mais, dans certains cas, elles font aussi appel à des experts extérieurs⁴³. Le type d'intervention varie selon les pays, selon les objectifs et le rôle des IID et l'hétérogénéité des capacités des équipes-pays. La majorité des échanges se font avec la Banque mondiale, mais le FMI travaille aussi avec d'autres institutions, sur divers aspects des dépenses sociales. Le FMI reste toutefois responsable de tous les conseils de politique économique qu'il prodigue.

39. En vue de faciliter la coopération avec les IID, la stratégie proposée vise à renforcer l'action non seulement dans les pays, mais aussi au niveau institutionnel.

- *Dans les pays*, les chefs de missions ont noté que, pour intensifier la coopération, il faut tenir compte du cœur de métier de chaque organisation : alors que le FMI s'intéresse traditionnellement à la stabilisation à court terme, d'autres IID se consacrent au développement à plus long terme ou auront différentes priorités selon les pays⁴⁴. Par conséquent, cette stratégie

⁴²Parmi ces informations figurent : les bonnes pratiques en matière de garanties sociales dans le cadre de la surveillance ; les liens vers des travaux d'analyse, blogs ou sites web pertinents ; les outils quantitatifs ; les points de contact et experts des IID basés dans les pays.

⁴³Ce point est confirmé par l'enquête auprès des chefs de mission et les études de cas (voir par exemple les cas sur Chypre et l'Ukraine) et coïncide avec les conclusions du rapport 2017 du BIE et des SSP2017.

⁴⁴La répartition des missions entre la Banque mondiale et le FMI est établie dans le [Concordat Banque mondiale-FMI de 1989](#), qui précise que la Banque mondiale est première responsable des recommandations concernant la bonne répartition des dépenses publiques. Ce partage est décrit plus en détail dans le [Plan d'action conjoint de 2007 \(JMAP\)](#) et dans la [Mise en œuvre 2010 du JMAP](#) qui porte sur la collaboration Banque mondiale-FMI et précise ce qui suit : « Puisque la Banque mondiale est responsable de l'analyse des aspects sectoriels des dépenses publique, et que le FMI, lorsqu'il considère les agrégats budgétaires, doit avoir une vision de la qualité des dépenses publique, il est essentiel que la Banque mondiale soit en mesure de fournir au FMI des avis réguliers, par exemple en procédant à

privilégie le dialogue préalable avec les IID, en particulier lors de l'élaboration de la stratégie d'un pays, afin d'aligner les priorités des différentes organisations et de garantir une collaboration efficace. On peut ainsi faire en sorte que l'expertise des IID en matière de dépenses sociales dans chaque pays appuie les travaux des équipes-pays du FMI ; cela est particulièrement important dans les pays où les systèmes de protection sociale doivent être renforcés et où un plan à court ou moyen terme peut être nécessaire pour protéger les plus vulnérables. Les chefs de mission ont aussi constaté que l'efficacité de la collaboration entre institutions pâtit parfois d'un manque d'information sur le fonctionnement des IID, d'un mauvais alignement des plans de travail et d'un intérêt insuffisant de la part du pays. Pour remédier à ces difficultés et faciliter le dialogue avec un plus grand nombre d'IID, FAD jouerait le rôle de point nodal pour trouver les bons interlocuteurs et aider à déterminer les cas où les IID devraient prendre la direction des opérations et ceux où elles interviendraient en soutien (annexe I). Il serait aussi avisé d'exploiter les connaissances et les contacts des représentants résidents du FMI. Lorsqu'aucune IID n'est en mesure d'apporter un soutien et qu'il s'agit d'un aspect important sur plan macroéconomique ou crucial pour la réussite du programme, les services du FMI peuvent être amenés à développer les compétences en interne.

- *Au niveau institutionnel*, depuis début 2018, le FMI participe au SPIAC-B et au Groupe de travail technique de la Banque mondiale et de l'OMS sur le financement de la santé. Cet engagement continuerait d'être complété par des échanges permanents avec des experts universitaires (par exemple l'atelier conjoint FMI-LSE en novembre 2018) et par une [coordination entre le FMI et les banques multilatérales de développement sur les prêts à l'appui de réformes d'ajustement](#). Un renforcement du dialogue de haut niveau avec les IID (notamment pour améliorer la collaboration dans certains pays) et la participation institutionnelle à des instances internationales pourraient également permettre de remédier à certaines difficultés rencontrées dans le cadre de la coopération extérieure des équipes du FMI et de faciliter l'alignement des priorités des institutions. Enfin, il pourrait être envisagé d'accroître la participation des experts des IID à l'élaboration des analyses techniques.

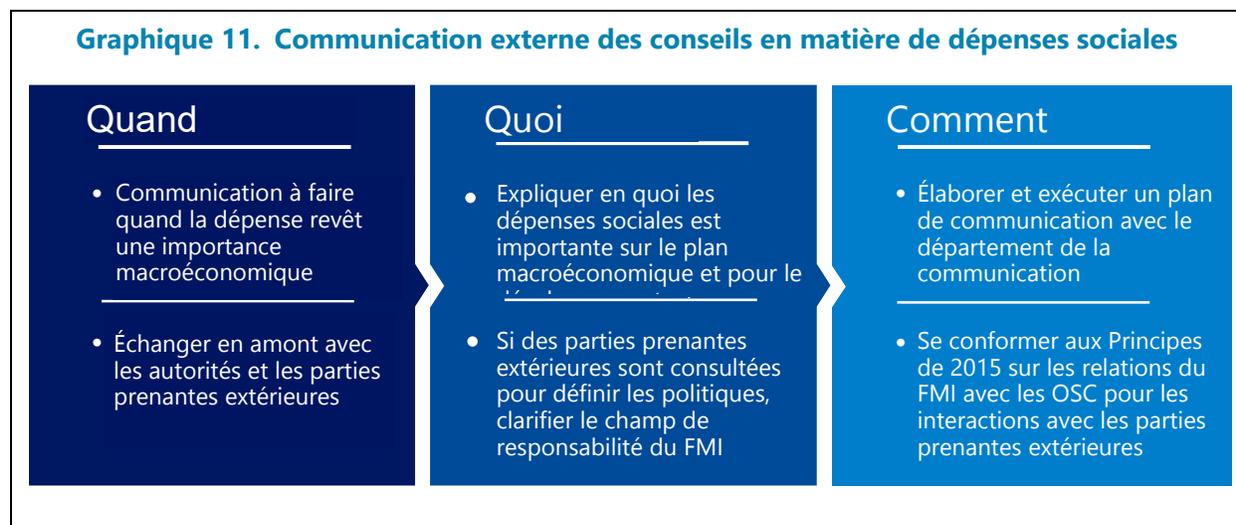
40. Il est également important de travailler avec d'autres parties prenantes (OSC, universitaires, groupes de réflexion, syndicats, représentants d'entreprises, experts locaux). En établissant au préalable des relations avec des parties tierces, les services du FMI auraient une meilleure compréhension de la situation du pays, évalueraient mieux l'importance économique des dépenses sociales et feraient de meilleures recommandations sur les politiques à suivre. Dans le cadre de ces échanges, ils devraient se conformer aux principes généraux et aux bonnes pratiques décrites dans le document intitulé [Principes de 2015 de l'action des services du FMI auprès des organisations de la société civile](#).

des Examens des dépenses publiques. » Dans cette perspective, le « partage préalable des documents sur les pays » est considéré comme crucial pour améliorer la collaboration entre les deux institutions.

COMMUNICATION EXTERNE DES CONSEILS DU FMI

41. La communication externe permet de sensibiliser le public aux travaux du FMI et de donner davantage d'impact à ses recommandations d'action. Le contenu de la communication du FMI devrait être défini conformément à la stratégie (graphique 11). La démarche du FMI y serait expliquée avec clarté dans le contexte du pays, tout comme ce qu'il peut raisonnablement accomplir compte tenu de son mandat, de ses ressources et de ses compétences⁴⁵. En particulier, les recommandations du FMI devraient être explicitées lorsqu'elles peuvent prêter le flanc à la critique de la part de l'opinion publique, des autorités ou des IID. Si, par exemple, il est prévu de réformer le système des subventions énergétiques, il importe de communiquer clairement sur le séquençage des réformes visant à renforcer en amont les dispositifs de protection sociale pour protéger les plus vulnérables de l'impact cette réforme. La communication doit aussi rappeler l'intérêt fort et continu du FMI pour les questions relatives aux dépenses sociales et réaffirmer sa volonté d'impartialité.

Graphique 11. Communication externe des conseils en matière de dépenses sociales



42. La collaboration entre les équipes-pays et le département de la communication (COM) doit être engagée à un stade précoce du cycle de surveillance et au début de la conception des programmes, suivant un *plan de communication*. Le cas échéant, les équipes expliqueraient pourquoi le FMI s'intéresse aux dépenses sociales, comment il les prend en compte dans la formulation de ses recommandations et la conception des programmes, et comment cela contribue à la réalisation des objectifs de croissance inclusive, d'équilibre macroéconomique et de développement. Si les dépenses sociales importantes sur plan macroéconomique ne sont pas traitées dans les documents relatifs aux pays, les équipes devraient en expliquer les raisons. Chaque recommandation de politique économique devrait s'inscrire dans un contexte plus large, avec une

⁴⁵Les études de cas suggèrent que les initiatives de sensibilisation et de communication doivent clairement expliquer l'environnement macrobudgétaire général qui sous-tend les recommandations de politique économique en matière de dépenses sociales, en se gardant de limiter le champ de vision à une ou plusieurs questions (par exemple, le choix du ciblage des dispositifs de protection sociale). Voir, par exemple, les études de cas sur la République de Kirghizistan et la Mongolie.

explication des synergies et des complémentarités, tout comme des contraintes et des compromis à faire entre les différentes mesures.

INCIDENCES SUR LES RESSOURCES ET RISQUES

43. Sachant que l'action du FMI en matière de dépenses sociales est déjà non négligeable, la mise en œuvre de cette stratégie ne devrait pas entraîner un surcoût considérable. Les estimations de coût seront actualisées au fur et à mesure, à la lumière de l'expérience acquise (tableau 3). Ces deux dernières années, on estime que huit équipes-pays sur dix ont abordé la question des dépenses sociales dans leurs rapports, et cinq sur dix ont produit un encadré, un document de la série « Questions générales » ou un document de travail (pour un coût annuel estimé à 3 millions de dollars). Les équipes-pays ont des estimations très disparates des besoins : sur les 44 interrogées, 18 prévoient une augmentation pendant l'exercice 2020, alors que 26 prévoient des budgets inférieurs ou égaux. Cela peut s'expliquer par les différences de priorités d'une période et d'un pays à l'autre et par la souplesse accordée par la stratégie, mais aussi par le caractère incertain des estimations. Au total, on estime que la stratégie se traduira par une augmentation des coûts récurrents correspondant au surplus de travail des équipes-pays et au soutien des départements fonctionnels (0,7 million de dollars, d'après une enquête par sondage aléatoire, répartis également entre les départements géographiques et les départements fonctionnels). Étant donné l'incertitude de ces estimations, le surcoût estimé lié aux travaux des départements géographiques (0,36 million de dollars) augmenterait d'environ 1 million de dollars si les besoins augmentent plus rapidement que dans le scénario de référence, ce qui est le cas de certains des pays de l'échantillon (voir les notes du tableau 3 pour plus de détails sur les hypothèses). Les coûts non récurrents sont estimés à 1,3 million de dollars pour les exercices 2020 et 2021, car il faudra élaborer les outils et les bases de données (essentiellement par FAD), préparer les fiches d'instructions pratiques et mobiliser les équipes. Ces coûts seront financés par réaffectation de ressources internes. Les estimations seront actualisées compte tenu de l'expérience et à mesure de la montée en puissance du soutien des départements fonctionnels des équipes-pays.

Tableau 3. Estimation des ressources supplémentaires nécessaires pour appliquer la stratégie proposée

<i>a. Temps consacré par les équipes-pays du FMI aux questions relatives aux dépenses sociales</i>				<i>b. Surcoût attendu liés des travaux sur les dépenses sociales</i>		
(Personnes-semaines, par pays) ¹				(Millions de dollars de l'exercice 2019)		
	2018	2019	2020	Coûts de transition et non récurrents 2020–21 ²		Vitesse de croisière par an ³
Moyenne	2,3	3,3	3,8	Total		0,72
Médiane	2	2	3	Départements géographiques		0,36
Maximum	13	14	13	Départements fonctionnels		0,35
Minimum	0	0	0,5			

¹Ces estimations ont été obtenues à partir d'un échantillon aléatoire de 44 équipes-pays au sein des différents départements géographiques. Elles correspondent au temps consacré aux questions relatives aux dépenses sociales. En moyenne, les équipes y ont consacré 3,3 personnes-semaines au cours de l'exercice 2019. Il faut noter que dans certains cas, le temps consacré a été nettement supérieur (jusqu'à 14 personnes-semaine ; 31 dans un cas, non représenté dans les statistiques ci-dessus). Les équipes ont estimé qu'elles consacraient 1 personne-semaine supplémentaire par an durant l'exercice 2020 si la stratégie proposée était appliquée (différence entre la moyenne 2018–2019 et l'estimation pour 2020).

²On prévoit que le développement de nouveaux outils, la préparation de fiches d'instructions pratiques et la formation interne (notamment pour les responsables des examens) occasionneront des coûts de transition non récurrents (financés par réaffectation interne). L'essentiel du surcoût pour les départements fonctionnels concerne FAD.

³L'estimation réalisée à partir de l'enquête auprès des équipes-pays suppose que la stratégie entraînera des travaux plus poussés dans 60 pays par an (à un coût marginal de 1 personne-semaine). Une estimation haute raisonnable sur la base de travaux plus poussés dans 20 pays par an (calibrée sur la moyenne des cinq pays dont on estime qu'ils auront le plus de besoins supplémentaires durant l'exercice 2020) donne un coût marginal pour les départements géographiques de 2,8 personnes-semaine, soit 1 million de dollars. Un tel niveau d'action nécessiterait aussi un plus grand soutien des départements fonctionnels (tenue des bases de données, outils et notes d'instructions), qui passerait de 0,35 million à 0,45 million de dollars.

44. Cette stratégie, si elle réussit, permettrait de réduire les risques liés à la surveillance et des opérations de prêt, et l'ensemble des risques pour le FMI. Les recommandations d'action en matière de dépenses sociales, lorsque la question revêt une importance macroéconomique ou pertinente dans le contexte d'un programme, atténuerait les risques liés à la surveillance et des opérations de prêt, grâce à une plus grande cohérence d'ensemble. Grâce à la plus grande rigueur dans la conception des programmes et de la conditionnalité, les effets négatifs de l'ajustement structurel sur les ménages vulnérables seront mieux pris en compte, la qualité des dépenses sera améliorée, et les risques associés aux prêts seront atténués, car ils gagneront en acceptabilité et en viabilité. Les mesures proposées pour appuyer les équipes-pays et approfondir la collaboration avec les IID permettraient de limiter les risques budgétaires et de ressources humaines, tandis qu'une communication efficace atténuerait le risque de réputation.

CONCLUSIONS

45. Les questions relatives aux dépenses sociales ont gagné en importance aux yeux des membres du FMI. Parallèlement, les pays se montrent de plus en plus attachés à la croissance inclusive, en particulier depuis la crise financière mondiale, compte tenu du rôle central des

dépenses sociales pour remédier aux inégalités de chances et de revenus, protéger les groupes vulnérables, lisser la consommation tout au long de la vie et stabiliser la demande face aux chocs économiques. L'augmentation des dépenses sociales sera aussi un moyen d'atteindre les objectifs du pays dans le cadre des ODD à l'horizon 2030. Certaines évolutions, notamment dues à l'évolution technologique, poseront des difficultés supplémentaires.

46. Les travaux du FMI sur les dépenses sociales se sont nettement intensifiés depuis une dizaine d'années, mais ils pourraient être encore renforcés. L'enquête auprès des chefs de mission contient des éléments factuels sur l'intérêt porté aux dépenses sociales dans les activités de surveillance et dans les programmes, grâce au travail des équipes et à l'expertise interne du FMI, notamment dans le cadre de l'AT. Les équipes-pays font souvent appel à l'expertise d'IID, mais l'efficacité de leur collaboration pâtit notamment des connaissances insuffisantes de leurs homologues et que la perspective à long terme adoptée par les IID. Lorsque l'on analyse l'évolution des dépenses sociales dans les pays sous programme, on constate qu'elle a été globalement préservée, mais que dans un nombre non négligeable de cas, elle a diminué, pour diverses raisons. Les conditions de ressources ont été trop souvent mises en avant, et la qualité des dépenses n'a pas été suffisamment prise en compte.

47. La stratégie proposée vise à ce que les travaux deviennent plus systématiques et plus efficaces.

- *L'action sera déterminée en fonction de l'importance macroéconomique d'un aspect spécifique des dépenses sociales et compte tenu du rôle qu'il joue dans le contexte du programme et des compétences disponibles en interne.* Les principaux canaux par lesquels les dépenses sociales peuvent devenir importantes sur le plan macroéconomique sont la viabilité budgétaire, l'adéquation des dépenses et l'efficacité des dépenses.
- *Les recommandations des services du FMI continueront de porter sur la viabilité du financement des dépenses sociales, mais attacheront davantage d'importance à la qualité de ces dépenses au regard des objectifs sociétaux et s'appuieront davantage sur l'expertise des IID.*
- *La conception des programmes et la conditionnalité seront renforcées, car la nécessité d'atténuer les effets néfastes de l'ajustement structurel sur les plus vulnérables sera mieux prise en compte, et les lacunes de données et d'informations seront comblées.* La nature et l'étendue de la conditionnalité seront déterminées par le contexte macrobudgétaire et les objectifs sociétaux du pays, ainsi que par son incidence sur la réussite du programme. Le séquençage de la conditionnalité s'inscrira dans une perspective de moyen terme.
- *Le soutien des équipes-pays sera renforcé.* Une note d'orientation à l'intention des services du FMI à paraître d'ici à la fin 2020 présentera le soutien conséquent qui existe déjà et les initiatives qui visent à le renforcer. Cette note sera actualisée au fur et à mesure afin de tenir compte des nouveaux enjeux et de l'expérience qu'aura acquise le FMI.

- *La collaboration avec les IID sera améliorée.* Le département FAD jouera un rôle de coordination pour renforcer la communication entre les équipes-pays et les IID, afin que les équipes-pays puissent mieux s'appuyer sur les ressources des IID. La tenue d'échanges en amont avec les IID concernées sera encouragée pour faciliter l'alignement des priorités entre institutions, compte tenu de la temporalité plus longue des réformes des dépenses sociales. La stratégie visera aussi à renforcer la collaboration avec les autres parties prenantes.
- *Les conseils relatifs au recours aux transferts ciblés et universels seront envisagés en fonction de l'efficacité du dispositif de protection sociale.* Le panachage optimal entre transferts ciblés et universels pour protéger les groupes vulnérables pendant les périodes d'ajustement dépend des préférences et de la situation de chaque pays. Les politiques de renforcement du dispositif de protection sociale devront être compatibles avec les contraintes budgétaires et administratives ainsi qu'avec les préférences sociales et politiques. Lorsqu'un pays étend la couverture de la protection sociale, cela doit s'accompagner de financements progressifs et efficaces.
- *Dans sa communication externe sur ses travaux des côtés de chaque pays, le FMI veillera à expliquer clairement ses recommandations.* Il faudra montrer comment les travaux du FMI s'insèrent dans le contexte macrobudgétaire d'ensemble à moyen terme et dans la stratégie de politique économique, et faire en sorte que le pays s'approprie ces mesures. Il importera aussi de définir clairement le champ d'intervention du FMI et ses limites.

QUESTIONS À EXAMINER

- Les administrateurs estiment-ils que la stratégie proposée donne une bonne ligne d'action pour guider les services du FMI dans leurs travaux sur les dépenses sociales ?
- Les administrateurs conviennent-ils que l'importance macroéconomique est un critère important de l'action sur les questions relatives des dépenses sociales ?
- Les administrateurs sont-ils favorables à ce que les services continuent de fournir des conseils sur le financement pérenne des dépenses sociales et de mettre davantage l'accent sur la qualité de ces dépenses ?
- Sur la base des bonnes pratiques existantes, les administrateurs conviennent-ils que les programmes appuyés par le CRG doivent inclure une analyse et éventuellement une description des impacts sociaux des politiques d'ajustement et des mesures de protection des plus vulnérables ?
- Les administrateurs estiment-ils que les recommandations sur le recours à des transferts ciblés ou universels devraient être examinées dans la perspective de l'efficacité globale du dispositif de protection sociale, des contraintes administratives, de l'environnement macrobudgétaire d'ensemble et des préférences sociales et politiques du pays ?

- Les administrateurs sont-ils d'accord de renforcer la collaboration avec les IID possédant davantage de compétences en matière de dépenses sociales ?
- Les administrateurs sont-ils d'accord pour améliorer la qualité de la communication en matière de dépenses sociales, notamment en inscrivant les questions y afférentes dans un contexte de politique économique plus large ?
- Les administrateurs conviennent-ils que la nature des questions relatives aux dépenses sociales évolue et que le FMI actualise sa stratégie en fonction de l'expérience acquise ?

Annexe I. Exemples de questions de dépenses sociales et du soutien apporté

Dépenses sociales	Questions de politique économique ¹	Analyse des politiques par le FMI (Domaines dans lesquels les équipes du FMI peuvent formuler des recommandations spécifiques) ²	Expertise externe (Domaines dans lesquels les équipes du FMI ne dispensent habituellement pas de recommandations spécifiques)
Pensions de retraite	Dans le cadre du système actuel, est-il prévu que les dépenses de retraite augmentent beaucoup (viabilité) ?	Les dépenses de retraite sont-elles élevées par rapport à celles des pays comparables ? Si oui, cela est-il dû à la pyramide des âges, à la précocité de l'âge de la retraite, à la générosité des prestations ou à l'importance des droits acquis ? Le régime de retraite est-il déficitaire ? Est-il viable ?	Quel est l'impact redistributif du système de retraite actuel ? Quels seraient les impacts redistributifs des différentes options de réformes visant à limiter les dépenses liées aux retraites ?
	Le gouvernement prévoit-il d'étendre la couverture des prestations de retraite à moyen terme (adéquation, efficacité) ?	Quelles sont les implications des différentes options de réforme en termes d'efficacité et d'équité ? La couverture du système de retraite actuel est-elle très lacunaire ? Ces lacunes devraient-elles être comblées par un système de retraite contributif (revenu) ou non contributif (social) ? Quelles sont les implications pour les dépenses des différentes politiques à court et moyen termes ?	Comment concevoir et appliquer de nouveaux dispositifs de contribution, ou renforcer les dispositifs actuels ? Comment les systèmes de pension peuvent-ils être étendus pour couvrir les catégories de population difficiles à atteindre ?
Dispositif de protection sociale (DPS)	Les dépenses du DPS sont-elles élevées/faibles par rapport à celle des pays comparables (efficacité, adéquation) ?	Le niveau élevé/faible des dépenses s'explique-t-il par la grande/faible portée de la couverture ou par la générosité/parcimonie des prestations ?	Le pays offre-t-il un bouquet de prestations suffisant ?
	Les dépenses du DPS permettent-elles d'atteindre les objectifs sociaux (efficacité) ?	Les dépenses sont-elles progressives, et la couverture des groupes vulnérables est-elle bonne ?	Le système administratif pourrait-il être amélioré en consolidant et simplifiant les prestations afin de réduire les coûts d'administration ?

	Le DPS a-t-il un effet fortement dissuasif sur l'emploi (efficacité) ?	Les prestations sous conditions de ressources sont-elles rapidement retirées lorsque le revenu s'élève ? Existe-t-il un registre fiscal de qualité, et si oui, est-il bien intégré aux bases de données complémentaires ?	Comment pourrait-on créer un registre des bénéficiaires intégré au DPS ?
	L'État prévoit-il d'accroître la couverture ou la générosité du DPS (viabilité, adéquation) ?	Quelles sont les options envisagées pour renforcer le DPS, et quelles en sont les conséquences budgétaires ? L'État dispose-t-il de l'espace budgétaire et de la capacité administrative nécessaires pour renforcer le DPS ?	Comment concevoir des mécanismes de ciblage garantissant une bonne couverture des plus vulnérables et évitant les fuites vers les revenus plus élevés ?
Santé	À politiques égales, une augmentation des dépenses de santé est-elle à prévoir (viabilité, efficacité) ?	Les dépenses de santé sont-elles élevées par rapport à celles des pays comparables ? Si oui, est-ce en raison de la pyramide des âges, de la générosité des prestations ou de l'inefficacité des dépenses ? Quelles sont les implications des différentes options de réforme en termes d'efficacité et d'équité ?	Comment le système de soins de santé primaires et le système hospitalier pourraient-ils être mieux intégrés pour plus d'efficacité ? Le système de paiement des prestataires de services de santé pourrait-il être rationalisé pour inciter les acteurs à plus d'efficacité ? Le système de fourniture des médicaments pourrait-il être rationalisé pour réduire les coûts ?
	Le gouvernement prévoit-il d'étendre la couverture de santé à moyen terme (adéquation) ?	La couverture du système de santé actuel est-elle très lacunaire ? Est-il prévu d'étendre l'accès des soins de santé, dans le droit fil des ODD ? Les lacunes de protection devraient-elles être comblées par une extension de la couverture de l'assurance maladie ou financée sur les recettes fiscales ? Quelles seraient les implications budgétaires et redistributives des différentes politiques à court et moyen termes ?	Comment rationaliser le système d'assurance pour améliorer la couverture des catégories à faible revenu et à revenu intermédiaire ?

Éducation	Les dépenses ont-elles diminué avec le vieillissement démographique ? (Efficience, viabilité) ?	Les dépenses sont-elles élevées par rapport à celles des pays comparables ?	Le système éducatif est-il capable de dispenser un enseignement de qualité ?
	Le gouvernement prévoit-il d'étendre la couverture du système et d'augmenter les dépenses (adéquation) ?	Les dépenses sont-elles efficaces ? Les salaires des enseignants sont-ils trop élevés ou trop faibles ?	Comment les établissements scolaires pourraient-ils être regroupés pour accroître l'efficacité des dépenses ? Quelles politiques complémentaires seraient nécessaires pour réduire la gêne causée par ces regroupements ?
		L'accès à l'enseignement est-il actuellement très lacunaire ? Est-il prévu d'étendre l'accès à l'enseignement, dans le droit fil des ODD ? Quelles sont les implications budgétaires des plans d'extension ?	Le système est-il capable d'assurer un enseignement de qualité tout en améliorant l'accès ?
		Le gouvernement possède-t-il la capacité administrative nécessaire pour prodiguer un enseignement de qualité ?	

1/ Pour chaque exemple, la dimension correspondante d'importance macroéconomique est indiquée entre parenthèses.

2/ Bien que le FMI possède des compétences en matière de protection sociale (retraites et dispositifs de protection sociale notamment), celles-ci sont limitées. Il est donc préférable qu'il collabore étroitement avec des IID.

Bibliographie

- Acosta, Pablo A., Rita Almeida, Thomas Gindling, and Christine Lao Pena, 2017, [*Toward More Efficient and Effective Public Social Spending in Central America*](#), *Directions in Development* (Washington: The World Bank Group).
- Arbatli, Elif C., Csaba Feher, Jack J. Ree, Ikuo Saito, and Mauricio Soto, 2016, "[Automatic Adjustment Mechanisms in Asian Pension Systems?](#)" IMF Working Paper No. 16/242 (Washington: International Monetary Fund).
- Atkinson, Anthony B., 2015, *Inequality: What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).
- Brewer, Michael, Emmanuel Saez, and Andrew Shepard, 2010, "Means-testing and Tax Rates on Earning," in [*Dimensions of Tax Design*](#), ed. by Stuart Adam et al. (Oxford: Oxford University Press).
- Chen, Tingyun, Jean-Jacques Hallaert, Alexander Pitt, Haonan Qu, Maximilien Queyranne, Alaina Rhee, Anna Shabunina, Jérôme Vandenbussche, and Irene Yackovlev, 2018, "[Inequality and Poverty across Generations in the European Union](#)," IMF Staff Discussion Note No. 18/01 (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict J., David Coady, Stephania Fabrizio, Sanjeev Gupta, Trevor Alleyne, and Carlo Sdrilevich, 2013, "[Energy Subsidy Reform: Lessons and Implications](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict J., David Coady, and Sanjeev Gupta, eds., 2012, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies* (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict J., Ruud A. de Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen, 2015, [*Inequality and Fiscal Policy*](#) (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict J., Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta, and Mauricio Soto, 2015, "[The Fiscal Consequences of Shrinking Populations](#)," IMF Staff Discussion Note No. 15/21 (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict J., Frank Eich, and Sanjeev Gupta, eds., 2014, *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience* (Washington: International Monetary Fund).
- Coady, David and Allan Dizioli, 2018, "[Income Inequality and Education Revisited: Persistence, Endogeneity and Heterogeneity](#)," *Applied Economics*, Vol. 50, No. 25, pp. 2747–61.
- Coady, David, Maura Francese, and Baoping Shang, 2014, "[The Efficiency Imperative](#)," *Finance & Development*, Vol. 51, No. 4, pp 30–2.

- Crivelli, Ernesto and Sanjeev Gupta, 2018, "[IMF Conditionality Supports Revenue Collection: Is it Just Tax Rates?](#)," *Applied Economics Letters*, Vol. 25, No. 12, pp.882–5.
- Dutu, Richard, and Patrizio Sicari, 2016, "[Public Spending Efficiency in the OECD: Benchmarking Health Care, Education and General Administration](#)", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1287 (Paris: OECD Publishing).
- Fabrizio, Stefania, Davide Furceri, Rodrigo Garcia-Verdu, Bin Grace Li, Sandra V. Lizarazo Ruiz, Marina Mendes Tavares, Futoshi Narita, and Adrian Peralta-Alva, 2017, "[Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries](#)," IMF Staff Discussion Note No. 17/01 (Washington: International Monetary Fund).
- Ferreira, Francisco H. G., Christoph Lakner, Maria Ana Lugo, and Berk Özler, 2018, "[Inequality of Opportunity and Economic Growth: How Much Can Cross-country Regressions Really Tell Us?](#)," *Review of Income and Wealth*, Vol. 64, No. 4, pp. 800–27.
- Figliuoli, Lorenzo U., Valentina Flamini, Misael Galdamez, Frederic Lambert, Mike Li, Bogdan Lissovolik, Rosalind Mowatt, Jaume Puig, Alexander D Klemm, Mauricio Soto, Saji Thomas, Christoph Freudenberg, and Anna Orthofer, 2018, "[Growing Pains: Is Latin America Prepared for Population Aging?](#)," IMF Departmental Paper No. 18/05 (Washington: International Monetary Fund).
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, and Emmanuel Skoufias, 2009, "[Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty](#)" (Washington: The World Bank Group).
- Francese, Maura and Delphine Prady, 2018, "[Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment](#)," IMF Working Paper No. 18/273 (Washington: International Monetary Fund).
- Gaspar, Vitor, Laura Jaramillo, and Philippe Wingender, 2016, "[Tax Capacity and Growth : Is there a Tipping Point?](#)," IMF Working Paper No. WP/16/234 (Washington: International Monetary Fund).
- Gaspar, Vitor, David Amaglobeli, Mercedes Garcia-Escribano, Delphine Prady, and Mauricio Soto, 2019, "[Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investment for the SDGs](#)," IMF Staff Discussion Note No. 19/03 (Washington: International Monetary Fund).
- Gillingham, Robert, ed., 2008, "[Poverty and Social Impact Analysis by the IMF: Review of Methodology and Selected Evidence](#)," (Washington: International Monetary Fund).
- Gupta, Sanjeev, Michela Schena, and Reza Yousefi, 2018, "[Expenditure Conditionality in IMF-supported programs](#)," IMF Working Paper No. 18/225 (Washington: International Monetary Fund).

- Gyimah-Brempong, Kwabena, and Mark Wilson, 2004, "[Health Human Capital and Economic Growth in Sub-Saharan African and OECD countries](#)," *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 44, No. 2, pp. 296–320.
- Hanushek, Eric A., 2013, "[Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital](#)," *Economics of Education Review*, Vol. 37, pp. 204–12.
- Independent Evaluation Office (IEO) of the International Monetary Fund, 2003, "[Evaluation of Fiscal Adjustment in IMF-Supported Programs](#)," IEO Evaluation Report (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2007, "[Structural Conditionality in IMF-Supported Programs](#)," IEO Evaluation Report (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2017a, "[The IMF and Social Protection](#)," IEO Evaluation Report, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2017b, "[The IMF and Social Protection: IEO Survey of IMF Staff](#)," Background Document No. BD/17-01/03, (Washington: International Monetary Fund).
- Immervoll, Herwig, Henrik Jacobsen Kleven, Claus Thustrup Kreiner, and Emmanuel Saez, 2007, "[Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis](#)," *Economic Journal*, Vol. 117, No. 516 (January), pp.1–44.
- International Monetary Fund, 2008, "[Fuel and Food Price Subsidies - Issues and Reform Options](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2009a, "[A New Architecture of Facilities for Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2009b, "[The Fund's Facilities and Financing Framework for Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2010, "[Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2011a, "[Revenue Mobilization in Developing Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2011b, "[The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2012a, "[Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2012b, "[2011 Review of Conditionality](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2013a, "[Taxing Times](#)," October 2013 *Fiscal Monitor* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2013b, "[Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2014a, "[Revised Operational Guidance to IMF Staff on the 2002 Conditionality Guidelines](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2014b, "[2014 Triennial Surveillance Review](#)," IMF Surveillance Review (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2014c, "[Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices](#)," April 2014 *Fiscal Monitor* (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2014d, "[Spillovers in International Corporate Taxation](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2014e, "[Fiscal Policy and Income Inequality](#)," IMF Policy Paper, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2015a, "[2015 Guidelines on the IMF Staff Engagement with Civil Society Organizations](#)," (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2015b, "[Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2015c, "[Guidance Note for Surveillance under Article IV Consultation](#)," IEO Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2015d, "[Crisis Program Review](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2015e, "[Government Finance Statistics Manual 2014](#)," IMF Manuals & Guides (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2017a, "[Fostering Inclusive Growth](#)," IMF Staff Note prepared for G-20 Leaders, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2017b, "[Tackling Inequality](#)," October 2013 *Fiscal Monitor* (Washington: International Monetary Fund).

- _____, 2017c, "[Social Safeguards and Program Design in PRGT and PSI-Supported Programs](#)," IMF Policy Paper, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2017d, "[Building Fiscal Capacity in Fragile States](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2018a, "[Implementation Plan in Response to the Board-Endorsed Recommendations for the IEO Evaluation Report – ‘The IMF and Social Protection’](#)," IMF Policy Papers (Washington: International Monetary Fund),
- _____, 2018b, "[How to Operationalize Inequality Issues in Country Work](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2018c, "[Guidance Note on IMF Engagement on Social Safeguards in Low-Income Countries](#)," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2018d, "[Age of Insecurity: Rethinking the Social Contract](#)," *Finance & Development*, Vol. 55, No. 4 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, 2019, "[Corporate Taxation in the Global Economy](#)," IMF Policy Paper No. 19/007, (Washington: International Monetary Fund).
- _____, Forthcoming, "2018 Review of Conditionality," IMF Policy Paper (Washington: International Monetary Fund).
- _____, Forthcoming, "A Strategy for IMF Engagement on Social Spending—Background Paper: Mission Chiefs’ Survey: An Overview of Results," (Washington DC: International Monetary Fund).
- Jin, Hui, La-Bhus Fah Jirasavetakul, and Baoping Shang, 2019, "[Improving the Efficiency and Equity of Public Education Spending: The Case of Moldova](#)," IMF Working Paper No. 19/42 (Washington: International Monetary Fund).
- Kochhar, Kalpana, Sonali Jain-Chandra, and Monique Newiak, 2017, [Women, Work, and Economic Growth : Leveling the Playing Field](#), (Washington: International Monetary Fund).
- Rancière, Romaine and Michael Kumhof, 2010, "[Inequality, Leverage, and Crises](#)," IMF Working Paper No. 10/268, (Washington: International Monetary Fund).
- Ostry, Jonathan David and Andrew Berg, 2011, "[Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?](#)" IMF Staff Discussion Note No. 11/08 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, and Charalambos G. Tsangarides, 2014, "[Redistribution, Inequality, and Growth](#)," IMF Staff Discussion Note No. 14/02 (Washington: International Monetary Fund).

- Pew Research Center, 2014, "[Emerging and Developing Economies Much More Optimistic than Rich Countries about the Future: Education, Hard Work Considered Keys to Success, but Inequality Still a Challenge](#)," (Washington: Pew Research Center).
- Rajan, Raghuram G., 2011, [Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy](#), (Princeton: Princeton University Press).
- Reich, Robert B., 2010, *Aftershock: The Next Economy and America's Future* (New York: Random House).
- Rodrik, Dani, 1999, "[Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses](#)," *Journal of Economic Growth*, Vol. 4, No. 4, pp. 385–412.
- Rossi, Federico, 2018, "[Human Capital and Macro-Economic Development: A Review of the Evidence](#)," Policy Research Working Paper No. 8650, (Washington: The World Bank Group).
- Sachs, Jeffrey, Guido Schmidt-Traub, Christian Kroll, Guillaume Lafortune, Grayson Fuller, 2018, [SDG Index and Dashboards Report 2018](#), (New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN)).
- Stiglitz, Joseph, 2013, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (New York: W.W. Norton and Company).
- World Bank, 2011, [World Development Report 2012: Gender Equality and Development](#) (Washington: The World Bank Group).
- World Economic Forum, 2014, [Outlook on the Global Agenda 2015](#) (Switzerland: World Economic Forum).