

La FRPC répond-elle aux attentes?

Sanjeev Gupta, Mark Plant, Thomas Dorsey
et Benedict Clements

LORSQUE le FMI a lancé la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) en 1999, il envisageait d'apporter des changements radicaux dans ses activités. Premièrement, il souhaitait modifier le contenu des programmes qu'il appuie dans les pays à faible revenu pour mettre l'accent sur une politique économique favorable aux pauvres et à la croissance, la flexibilité budgétaire et une meilleure gestion économique. Il souhaitait aussi limiter les conditions dont il assortit ses prêts — la «conditionnalité» — aux mesures essentielles au succès des stratégies des emprunteurs et à ses principaux domaines de compétence. Deuxièmement, il entendait encourager la prise en charge des programmes par les pays en fondant ceux-ci sur des documents nationaux de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) (voir l'article «Bilan de la lutte contre la pauvreté» dans ce numéro). Troisièmement, il comptait mieux définir et coordonner son rôle et ses relations avec les autres institutions pour assurer que les programmes appuyés par la FRPC sont conformes à la stratégie générale de réduction de la pauvreté des pays et complètent les activités des autres institutions.

Il s'agissait d'incorporer dans la FRPC de nouveaux éléments qui amélioreraient la facilité de prêt concessionnel du FMI à l'époque, la facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR). En fait, la demande de ressources de la FRPC est élevée. Les nouveaux engagements sont passés à 2,7 milliards de dollars en 2001, contre 1,0 milliard de dollars en 2000. En 2002, il est prévu que le volume de prêts sera légèrement en baisse — à 2 milliards de dollars —, mais il restera très élevé, à cause, en partie, de la récession économique mondiale de ces derniers mois. Plus de quarante pays ont conclu de nouveaux accords FRPC ou ont transformé leur accord FASR pour inclure les nouvelles caractéristiques de la FRPC.

Mais cette nouvelle facilité répond-elle aux attentes? C'est pour répondre à cette question que le FMI a engagé une revue générale, en s'inspirant d'un large éventail de vues intérieures et extérieures rassemblées entre juillet 2001 et février 2002, notamment auprès de hauts fonctionnaires des pays appliquant un programme FRPC et de nombreux participants (y compris des fonctionnaires nationaux) aux réunions régionales sur la formule des DSRP et à la conférence internationale de janvier 2002 sur les stratégies nationales de réduction de la pauvreté,

organisée par le FMI et la Banque mondiale. La revue portait essentiellement sur 35 demandes de prêts au titre de la FRPC qui ont été examinées par le Conseil d'administration du FMI entre le 1^{er} juillet 2000 et le 30 septembre 2001. Cet échantillon comprenait 19 pays appliquant un nouveau programme triennal FRPC et 16 pays ayant transformé leur programme FASR en programme FRPC.

Puisque la FRPC n'a que quelques années et que ces accords portent sur trois ans, cette revue était fatalement limitée et portait principalement sur la conception des programmes. Il est trop tôt pour évaluer si les programmes FRPC atteignent leurs objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Il faudra pour cela attendre la prochaine revue, prévue pour le printemps 2005. En fait, dans la plupart des cas, il est même trop tôt

pour évaluer le succès de l'exécution de la politique économique. Par ailleurs, les stratégies de réduction de la pauvreté elles-mêmes en sont encore à leurs débuts. En octobre 2001, seuls six pays appliquaient un programme FRPC appuyé par un DSRP définitif; les autres n'avaient préparé qu'un DSRP intérimaire, un document préliminaire qui, contrairement à un DSRP définitif, ne contient pas nécessairement un ensemble de politiques macroéconomiques et structurelles qui a été largement examiné ou bien construit.

Principales constatations

La FRPC a-t-elle été à la hauteur de ses promesses?

Des dépenses publiques favorables aux pauvres et à la croissance. Selon la revue, la composition des dépenses publiques inscrites au budget et effectives devient plus favorable aux pauvres et à la croissance. Les pays appliquant un programme FRPC consacrent un plus grand pourcentage de leur PIB et de leurs dépenses totales à l'éducation et aux soins de santé (graphique 1). Il est prévu pour les prochaines années une augmentation annuelle de plus de 10 % des dépenses réelles d'éducation et de santé par habitant, ainsi qu'une hausse de plus de 2 points du PIB des dépenses identifiées dans les DSRP comme des dépenses permettant de faire reculer la pauvreté, notamment celles consacrées au développement rural, à la construction de routes et aux soins de santé et à l'enseignement primaires.

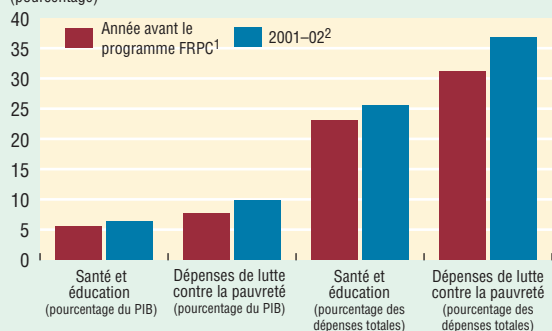
De la même manière, plus de trois quarts des programmes FRPC incluent des mesures visant à améliorer l'efficacité ou le ciblage des dépenses, par exemple en al-



Graphique 1

Hausse des dépenses favorables aux pauvres

Les dépenses consacrées à la santé, à l'éducation et aux programmes de lutte contre la pauvreté augmentent dans les pays appliquant un programme FRPC. (pourcentage)



Sources : autorités nationales et estimations des services du FMI.

Note : Des données sur les dépenses de lutte contre la pauvreté étaient disponibles pour 19 pays appliquant un programme FRPC, et celles sur les dépenses de santé et d'éducation pour 29 de ces pays.

¹1999, dans la plupart des cas.

²Projections des dépenses moyennes pour 2001-02.

louant une plus grande part des dépenses aux intrants non salariaux ou une plus grande part des dépenses sociales aux soins de santé et à l'enseignement primaires, pour aider les pays à atteindre les objectifs internationaux en matière de vaccination, de réduction de la mortalité infantile, de fourniture de soins de santé aux femmes enceintes et aux personnes âgées, et d'amélioration de l'accès à l'enseignement primaire. L'augmentation et le meilleur ciblage des dépenses et leur réorientation vers les dépenses d'équipement devraient contribuer à accélérer la croissance (et donc à faire reculer la pauvreté) à terme. Les programmes cherchent aussi à stimuler la croissance en favorisant la mise en place de systèmes fiscaux plus efficaces. Environ trois quarts des programmes encouragent l'efficacité et l'équité en éliminant les exemptions et en élargissant l'assiette de l'impôt.

Une plus grande flexibilité budgétaire.

La flexibilité budgétaire se juge sous divers angles. On peut ainsi évaluer si le cadre budgétaire permet une augmentation des dépenses qui réduisent la pauvreté lorsque des ressources supplémentaires sont disponibles. Dans cette optique, les programmes FRPC sont flexibles. Ils visent des dépenses hors intérêts supérieures de 2 points du PIB, en moyenne, à celles figurant dans les programmes FASR antérieurs (voir tableau). Cette augmentation des dépenses est possible grâce à l'augmentation des dons et des recettes, qui, combinée à une baisse de la charge des intérêts, devrait

permettre à ces pays de dégager des déficits budgétaires plus ou moins équivalents à ceux prévus dans les programmes FASR.

La flexibilité budgétaire apparaît dans d'autres aspects de la conception des programmes. Par exemple, les pays qui ont déjà réduit leur déficit budgétaire et ramené leur inflation à un bas niveau visent une augmentation plus forte des dépenses publiques et du déficit budgétaire à l'appui de leur stratégie de réduction de la pauvreté. En outre, grâce à leur plus grande souplesse, les programmes FRPC semblent permettre plus facilement d'accroître les dépenses lorsque le financement extérieur (dons compris) est plus élevé que prévu. Dans deux tiers de ces programmes, le financement intérieur peut compenser — généralement en partie — les ressources extérieures manquantes.

Une meilleure gestion des dépenses publiques. Presque tous les programmes FRPC mettent l'accent sur le renforcement de la gouvernance grâce à une meilleure gestion des dépenses publiques. Chaque programme FRPC proposé ou examiné inclut, en moyenne, quatre ou cinq nouvelles mesures ayant cet objectif — environ un tiers de plus qu'un programme FASR typique — et plus de la moitié de ces mesures font partie de la conditionnalité du FMI. La plupart visent à maintenir les dépenses dans les limites fixées par le budget, d'autres à renforcer les procédures d'audit ou la lutte contre la corruption. À cet égard, les pays appliquant un programme FRPC — en particulier ceux admissibles à l'allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés — s'efforcent de mieux suivre et notifier les dépenses qui réduisent la pauvreté en améliorant leur classification budgétaire à moyen terme et en établissant des mécanismes de mise à niveau à court terme.

Les liens avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Les objectifs macroéconomiques généraux des programmes FRPC

FRPC/FASR¹

Dans les programmes appuyés par la FRPC, les dépenses publiques hors intérêts sont supérieures de 2 points de PIB à ce qu'elles étaient dans les programmes appuyés par la FASR.

	FRPC	FASR ²
	Moyenne sur trois ans ³	Moyenne sur trois ans ⁴
Total des recettes et des dons	21,4	20,3
Recettes	17,9	17,3
Dons	3,5	3,0
Total des dépenses	24,4	23,2
Dépenses hors intérêts	22,5	20,6
Intérêts	1,9	2,6
Solde global (base engagements)	-3,0	-2,9
Arriérés	-0,5	-0,4
Solde global (base caisse)	-3,6	-3,4
Solde global (base caisse), hors dons	-7,0	-6,2
Financement du déficit	3,6	3,4
Intérieur	-0,2	-0,2
Bancaire	-0,6	-0,7
Non bancaire	-0,1	-0,1
Privatisation	0,6	0,3
Extérieur	3,7	3,6

Source : autorités nationales et estimations des services du FMI.

¹Exclut la Moldova, qui n'avait pas de programme FASR, et la Guinée-Bissau, le Lesotho et la Sierra Leone, dont les données pour certaines variables budgétaires sont à trois écarts types ou plus de la moyenne. Il se peut que le total ne corresponde pas à la somme des composantes en raison de la taille différente des échantillons. Le solde global (base caisse) inclut des écarts statistiques.

²Concerne les objectifs du dernier programme annuel appuyé par la FASR.

³Pour l'ensemble de l'échantillon, les données se rapportent à des moyennes sur deux ans pour six pays et sur un an pour cinq pays.

⁴Pour l'ensemble de l'échantillon, les données se rapportent à des moyennes sur deux ans pour trois pays et sur un an pour quatre pays.

sont identiques pour l'essentiel à ceux des DSRP intérimaires et définitifs dans plus de trois quarts des programmes FRPC de l'échantillon, et les hypothèses et projections macroéconomiques des programmes FRPC sont les mêmes que celles de deux tiers des DSRP intérimaires et définitifs et très semblables au tiers restant. Trois cinquièmes des autorités nationales qui ont répondu à l'enquête sur la FRPC ont déclaré que celle-ci leur donnait davantage l'occasion d'influencer la conception de leur programme que dans le passé et que les représentants résidents du FMI et les services de l'institution à Washington participaient de plus en plus au dialogue national sur le processus des DSRP.

Une conditionnalité structurelle plus sélective. Il était prévu d'alléger la conditionnalité structurelle dans tous les accords du FMI au titre de la FRPC et des initiatives ultérieures : c'est dans cet esprit que la conditionnalité a été allégée notablement dans les programmes FRPC. Globalement, les programmes FRPC contenaient environ un tiers de conditions «structurelles» (critères de réalisation, mesures préalables et repères structurels) de moins que les programmes FASR dans les mêmes pays. Le nombre de conditions dans les principaux domaines de compétence du FMI (par exemple les politiques monétaire, budgétaire et de change) est resté pratiquement le même, tandis que les conditions dans des domaines généralement considérés comme ne faisant pas partie des compétences du FMI (comme la privatisation et la réforme de la fonction publique) ont diminué de 60 % environ, en phase avec la nécessité de limiter les conditions ne faisant pas partie des principaux domaines de compétence du FMI aux mesures essentielles au succès du programme (graphique 2).

La plupart des fonctionnaires des pays appliquant un programme FRPC ont signalé une plus grande flexibilité de la part des services du FMI en ce qui concerne les possibilités d'action, une conditionnalité structurelle recentrée et allégée, ainsi qu'une meilleure coordination entre les services du FMI et de la Banque mondiale, bien que ce ne soit pas souvent mis

en évidence dans les rapports des services du FMI sur la FRPC ou d'autres documents sur celle-ci. Cela s'explique peut-être par une certaine tension entre la nécessité de maintenir des discussions franches entre les fonctionnaires nationaux et les services du FMI, et celle de faire preuve de flexibilité en exprimant les options et les compromis inhérents aux diverses possibilités d'action.

L'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale. Environ la moitié des programmes FRPC font référence à une forme quelconque d'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale et environ un tiers à une analyse formelle fondée sur un processus plus rigoureux (voir encadré). Ces analyses conduisent parfois à modifier une politique dont l'effet sur les pauvres est jugé préoccupant. Environ deux tiers des programmes FRPC prévoient des mesures visant à compenser l'effet négatif à court terme de chocs extérieurs ou de réformes macroéconomiques ou structurelles sur les pauvres. Néanmoins, les mesures de compensation ne s'accompagnent pas toujours d'une analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale, et même lorsque c'est le cas, la portée et la profondeur de l'analyse varient considérablement d'un programme à l'autre. Il est à noter plus particulièrement que la majorité des politiques ayant un impact social important ne sont couvertes ni par une analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale, ni par des mesures de compensation.

La marche à suivre

Globalement, les programmes FRPC ont connu un début prometteur : leur configuration semble la plupart du temps être conforme aux objectifs initiaux. Mais il est noté dans la revue qu'il est possible d'appliquer plus systématiquement les meilleures pratiques, surtout là où il y a des lacunes ou des progrès inégaux.

- Il convient d'examiner et d'analyser **plus systématiquement les cadres et les politiques macroéconomiques**, notamment les sources de croissance, les autres possibilités d'action, ainsi que les contraintes et les compromis impliqués.

- Il est nécessaire de **continuer de mieux différencier les rôles du FMI et de la Banque mondiale** et de renforcer la coordination des activités des deux institutions. Les documents du FMI et les évaluations conjointes devraient fournir plus d'informations sur les conditions fixées par les autres donateurs afin de donner un tableau plus complet de la conditionnalité totale.

- **Il faut poursuivre les efforts dans les dépenses publiques**, notamment améliorer leur qualité et leur efficacité, et renforcer les systèmes de gestion. Il est important aussi de renforcer l'administration de l'impôt et d'élargir l'assiette de l'impôt pour mobiliser plus de recettes intérieures, une nécessité étant donnée l'incertitude qui entoure les flux de financement extérieur.

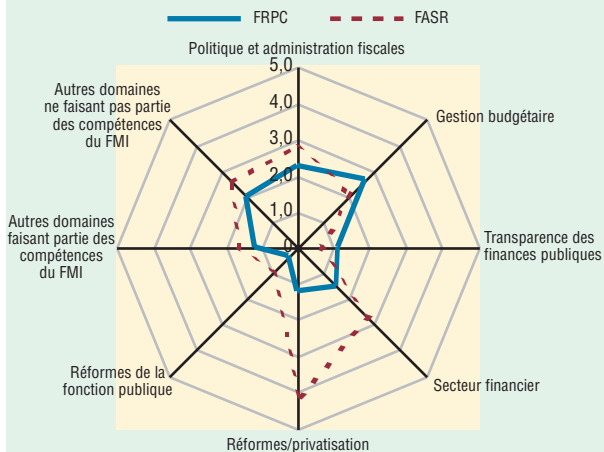
- Les documents doivent **préciser clairement le rôle de la FRPC dans la stratégie globale du pays pour la réduction de la pauvreté**, ainsi que les options envisagées et les engagements pris par les autorités. Cela doit se faire en phase avec l'appui des services du FMI au programme, tout en respectant la nécessité d'entretiens francs et confidentiels entre les services du FMI et les autorités.

Au-delà de l'évaluation de la conception des programmes FRPC par rapport à leurs objectifs initiaux, la revue signale aussi d'autres améliorations à apporter. Premièrement, il est

Graphique 2

Recentrage de la conditionnalité

Par rapport aux programmes FASR, les programmes FRPC contiennent moins de conditions dans des domaines ne faisant pas partie des compétences du FMI.



Source : documents du Conseil d'administration du FMI.

particulièrement important de *mettre davantage l'accent sur les sources de croissance* dans les programmes FRPC. La croissance est essentielle pour faire reculer la pauvreté, et il est indispensable de prêter attention aux sources de croissance pour établir des politiques et des projections appropriées. Les objectifs de croissance réelle dans les programmes FRPC sont plus élevés et la croissance progresse plus rapidement, en moyenne, que ce n'était le cas dans les programmes FASR. À l'appui de ces objectifs, les programmes FRPC devraient prévoir des réformes structurelles qui permettront aux pays de développer le secteur privé, d'attirer plus d'investissements directs étrangers, de renforcer la compétitivité extérieure et d'accroître la productivité du travail, lorsque c'est essentiel au succès des programmes.

Deuxièmement, il est possible de *communiquer de manière plus approfondie et plus efficace* avec les autorités, les partenaires de développement et la société civile dans les pays appliquant un programme FRPC. Les rapports des services du FMI doivent faire état de ces communications et les services du FMI doivent prendre l'initiative pour expliquer au grand public les liens entre le cadre macroéconomique et la croissance, d'une part, et le recul de la pauvreté, d'autre part, ainsi que leur analyse de ces liens. Les pays membres appliquant un pro-



De gauche à droite : Thomas Dorsey, Benedict Clements, Mark Plant et Sanjeev Gupta. Sanjeev Gupta est Sous-Directeur, et Benedict Clements Chef de division adjoint, au Département des finances publiques du FMI. Mark Plant est Chef de division, et Thomas Dorsey Chef de division adjoint, au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques.

Analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale

L'objectif des analyses de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale est d'identifier les conséquences, voulues ou non, des interventions des pouvoirs publics sur le bien-être de différents groupes sociaux, en mettant l'accent particulièrement sur les pauvres.

Dans nombre de pays, ces analyses influent à la fois sur la conception de la politique économique et la formulation de mesures de compensation, le plus souvent face à des variations des prix intérieurs, à des privatisations ou à des chocs exogènes (catastrophes naturelles, chocs sur les termes de l'échange). On peut citer comme exemples un abaissement de l'impôt retenu à la source sur les noix de cola (Burkina Faso), des exemptions de la TVA pour les produits de base (Mauritanie), des indemnités de licenciement pour des salariés touchés par les privatisations (Mongolie et Vietnam) et des fonctionnaires licenciés (Kenya), une augmentation de prestations sociales ciblées pour compenser une hausse du prix de l'électricité et la fourniture, en quantité limitée, d'électricité gratuite aux pauvres (Géorgie), ainsi que des subventions croisées et un allègement fiscal ciblé pour atténuer l'impact du renchérissement du pétrole et des services publics sur les pauvres (Ghana).

Ces analyses ont parfois conduit les autorités à modifier un projet, par crainte d'un effet négatif sur les pauvres. Par exemple, le gouvernement ougandais a modifié son projet de libéralisation de l'industrie sucrière. Les autorités sénégalaises ont décidé de ne pas éliminer totalement les subventions au gazole et au kérosène, mais de les maintenir entre 15 et 20 %, car elles s'inquiétaient de l'impact d'une hausse des prix sur les pauvres. Au Cambodge, une forte réduction des effectifs dans la fonction publique a été retardée jusqu'à la mise en place d'un filet adéquat de protection sociale.

gramme FRPC recourent de plus en plus aux procédures mises en place pour renforcer la transparence; tous les DSRP définitifs et intérimaires, presque toutes les évaluations conjointes des DSRP par les services du FMI et de la Banque mondiale et des lettres d'intention accompagnant les programmes FRPC ont été publiés en 2001, ainsi que la moitié environ des rapports des services du FMI sur des programmes FRPC.

Troisièmement, les documents relatifs aux programmes FRPC doivent *systématiquement décrire l'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale* qui est effectuée, et inclure notamment une description qualitative de l'impact probable des principales mesures macroéconomiques et structurelles sur les pauvres et un résumé des mesures qui sont prises pour compenser tout effet négatif. Ils doivent inclure aussi des analyses de la Banque mondiale et d'autres donateurs sur des sujets ne faisant pas partie des domaines de compétence du FMI.

Quatrièmement, il faut *continuer de renforcer les capacités* d'établissement et d'évaluation des cadres macroéconomiques, d'analyse des profils de pauvreté et d'analyse de l'impact sur la pauvreté et la situation sociale. Le FMI devrait aussi étudier comment la politique macroéconomique fonctionne dans les pays à faible revenu.

Enfin, il se peut que les *situations diverses des pays à faible revenu* — pays qui n'ont pas besoin des ressources du FMI pour couvrir un déficit de la balance des paiements, pays affectés par des chocs sur les prix des marchandises, entre autres, et pays sortant d'un conflit — aient des implications pour la structure des programmes FRPC. Ces implications devront être étudiées plus tard dans l'année. **F&D**

Bibliographie :

IMF, 2000, "Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs," <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

———, 2002, "Review of the Key Features of the Poverty Reduction and Growth Facility Supported Programs—Staff Analyses," <http://www.imf.org/external/np/prgf/2002/031502.htm>

———, 2002, "Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options," <http://www.imf.org/external/np/prgf/2002/021402.htm>