

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours des dix dernières années, le FMI a accordé une plus grande attention à la protection sociale. En effet, il a dû faire face aux retombées de la crise financière mondiale et s'est attaqué à des problèmes imputables aux effets des chocs des prix des produits alimentaires et des carburants et des tensions plus générales sur les catégories à faible revenu et les personnes les plus vulnérables. Le FMI a donc dépassé sa démarche classique axée sur les finances publiques et constaté que la protection sociale peut aussi s'avérer essentielle pour la situation macroéconomique, pour des raisons plus globales dont les questions de stabilité sociale et politique.

L'absence d'une définition officielle de la protection sociale ou de concepts plus généraux/qui se recouvrent partiellement comme les «dépenses sociales» et les «garanties sociales» à l'intérieur (ou à l'extérieur) du FMI complique l'évaluation du rôle joué par le FMI en matière de protection sociale. Dans cette évaluation, on considère que la protection sociale englobe des mesures qui ont des effets positifs sur les personnes ou ménages vulnérables. Les subventions aux produits alimentaires et aux carburants sont aussi incluses pour tenir compte du fait que certains aspects de ces mesures relèvent de la protection sociale. En revanche, l'évaluation n'intègre pas des mesures plus globales de réduction de la pauvreté à long terme comme les dépenses de santé et d'éducation.

Cette évaluation a mis en évidence une grande implication du FMI dans la protection sociale, même si la mobilisation était variable d'un pays à l'autre. Dans certains cas, la mobilisation était relativement forte : elle couvrait différentes activités (la surveillance bilatérale, l'assistance technique et/ou les programmes) et supposait une analyse approfondie des effets de répartition, un examen des moyens d'action possibles, une défense énergique de la protection sociale et l'intégration de mesures de protection sociale dans la conception et/ou la conditionnalité des programmes. Dans d'autres cas, elle s'est révélée plus limitée : le FMI a souligné l'importance de la protection des catégories vulnérables et augmenté les ressources budgétaires pour les dépenses concernées mais avec une analyse peu fouillée ou un suivi sommaire.

Ces disparités entre les pays s'expliquaient dans une certaine mesure par une riposte adaptée à la situation de chaque pays, notamment une évaluation de l'importance pour la situation macroéconomique des mesures de protection sociale et des compétences disponibles chez les partenaires au développement ou dans le pays lui-même. Des facteurs idiosyncratiques semblent toutefois aussi avoir joué un rôle, dans le contexte de la surveillance en particulier, sachant que les services du FMI avaient des points de vue différents sur la nature du travail qu'ils étaient censés fournir dans ce domaine et sur le rôle du FMI en matière de protection sociale, ainsi qu'un intérêt variable pour ces questions. Dans certains cas, les services du FMI ont livré une analyse de grande qualité mais l'attention accordée à la protection sociale dans la surveillance s'est semblé-t-il parfois résumée à un exercice consistant à cocher des cases, les services du FMI tentant de prêter l'attention requise à un éventail de questions de politique économique de plus en plus large. Les autorités nationales ont observé que les recommandations étaient souvent de nature générale et que la situation du pays n'avait pas été appréhendée pleinement.

Dans le contexte des programmes, le FMI a presque toujours tenu compte des enjeux de protection sociale mais avec une réussite inégale dans la mise en œuvre. Il a constamment insisté sur la nécessité

d'atténuer les effets potentiellement négatifs des mesures des programmes sur les catégories les plus vulnérables et a généralement collaboré de manière efficace avec les partenaires au développement pour remédier aux problèmes de protection sociale. Cependant, les autorités ont parfois estimé que le FMI n'était pas suffisamment à l'écoute du contexte local. Dans certains cas, les initiatives prises par le FMI pour intégrer des enjeux de protection sociale dans la conception et la conditionnalité des programmes se sont heurtées à des problèmes de mise en œuvre en raison de l'insuffisance des capacités de production locales et des différences d'engagement entre les pays.

La coopération entre le FMI et la Banque mondiale en matière de protection sociale a en général porté ses fruits. Elle a permis au FMI de tirer efficacement parti du savoir-faire de la Banque mondiale dans ce domaine. Cependant, si la stratégie privilégiée par le FMI, à savoir cibler la protection sociale sur les populations pauvres et vulnérables, était en adéquation avec celle de la Banque mondiale, elle concordait moins avec l'approche de la protection sociale fondée sur les droits adoptée par l'Organisation internationale du travail et les organismes des Nations Unies, qui met l'accent sur les avantages universels et le ciblage par catégorie (groupe de population par exemple) plutôt que par revenu. Cette différence de point de vue s'est révélée problématique pour la collaboration entre le FMI et ces organismes et pourrait compliquer la coopération entre la Banque mondiale et le FMI à l'avenir alors que la première tend à se rallier à l'objectif de protection sociale universelle.

Cette divergence a aussi modifié la manière dont les organisations de la société civile ont perçu la mobilisation du FMI en faveur de la protection sociale et des Objectifs de développement durable des Nations Unies. Les efforts déployés par la communication extérieure du FMI pour faire ressortir son «visage humain» n'ont pas toujours convaincu les parties prenantes, notamment la société civile, alors même que le FMI accorde véritablement une plus grande attention à la protection sociale, en partie du fait des attentes plus élevées.

À plus long terme, compte tenu des préoccupations pour les inégalités, la stabilité sociale et politique, l'impact du commerce, de l'immigration et des nouvelles technologies sur les catégories vulnérables ainsi que les conséquences du vieillissement de la population, les enjeux de protection sociale figureront vraisemblablement toujours en bonne place parmi les priorités du plan d'action mondial. Cette évaluation se termine par plusieurs recommandations pour renforcer encore l'efficacité du FMI dans ce domaine.

- Premièrement, il sera important d'élaborer un cadre stratégique clair établissant le périmètre, les objectifs et les limites du rôle joué par le FMI en matière de protection sociale au regard des multiples pressions concurrentes qui s'exercent sur des ressources humaines limitées. Le FMI n'a pas les capacités ou les compétences requises pour participer activement à la protection sociale de tous les membres. Ce cadre permettrait l'adoption d'une approche plus cohérente pour décider de la priorité à accorder à la protection sociale pays par pays et contribuerait à définir des attentes raisonnables, à l'intérieur et à l'extérieur, quant à ce dont le FMI sera responsable ou non.
- Deuxièmement, pour les pays dans lesquels la protection sociale est considérée comme une priorité stratégique essentielle pour la situation macroéconomique, le FMI devrait prodiguer des conseils sur mesure, à partir d'une analyse approfondie de la situation de chaque pays.

Les recommandations s'inspireraient des travaux des partenaires au développement ou des autorités nationales le cas échéant mais, en leur absence, l'analyse qui s'impose devra peut-être être effectuée en interne.

- Troisièmement, le FMI devra trouver des méthodes plus réalistes et efficaces pour la conception et la conditionnalité des programmes afin de veiller à ce que les effets négatifs des mesures des programmes sur les populations les plus vulnérables soient atténués. Pour ce faire, le FMI pourrait s'appuyer sur l'analyse et les recommandations du récent document du Conseil sur les garanties sociales dans les programmes des pays à faible revenu mais devrait aller plus loin pour englober les programmes appuyés par le FMI tous pays membres confondus.
- Quatrièmement, dans sa communication extérieure, le FMI devrait expliquer de manière objective sa stratégie en matière de protection sociale et ce qu'il est en mesure ou non d'accomplir dans ce domaine compte tenu de sa mission et de ses ressources et compétences limitées. Cela permettrait de modérer les attentes des parties prenantes et d'éviter tout risque d'atteinte à la réputation du FMI.
- Cinquièmement, le FMI devrait participer activement à la coopération interinstitutionnelle sur la protection sociale afin de trouver des solutions pour travailler de manière constructive avec les partenaires au développement, en particulier les institutions ayant des missions et priorités d'action différentes.