



Série de Documents de Discussion sur la Protection Sociale

Quel rôle pour les transferts de filets sociaux de sécurité dans les pays à très faible revenu?

**W. James Smith
Kalanidhi Subbarao**

Janvier 2003

Unité de la Protection Sociale
Réseau du Développement Humain
La Banque Mondiale

Les Documents de Discussion sur la Protection Sociale ne sont pas des publications formelles de la Banque Mondiale. Ils présentent des résultats préliminaires qui sont distribués pour encourager la discussion et susciter des commentaires; la citation et l'utilisation d'un tel document devraient tenir compte de son caractère temporaire. Les résultats, les interprétations, et les conclusions exprimés dans ce document sont entièrement ceux de ou des auteurs et ne devraient en aucun cas être attribués à la Banque Mondiale, à ses organismes affiliés ou aux membres de son Conseil de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des copies gratuites de ce document, veuillez contacter le Service Consultatif de la Protection Sociale, Banque Mondiale, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433 Etats-Unis. Téléphone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. Ou visitez le site internet sur le thème de la Protection Sociale à <http://www.worldbank.org/sp>.

Quel rôle pour les transferts de filets sociaux de sécurité dans les pays à très faible revenu?

*W. James Smith
Kalanidhi Subbarao*

Janvier 2003

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Les découvertes, interprétations, et conclusions exprimées dans cette note sont exclusivement celles des auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées ou aux membres de son Comité de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires gratuits de cette publication, prière de contacter le Service Consultatif de protection sociale de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW., MSN G8-802, Washington D.C. 20433, Etats Unis. Téléphone : (202) 458.5267, Télécopie : (202) 614-0471, E-mail : socialprotection@worldbank.org. Ou visitez le site internet du département de la protection sociale : <http://www.worldbank.org/sp>.

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

L'introduction aux filets sociaux de sécurité de la Banque mondiale a pour but de fournir une ressource pratique aux personnes impliquées dans le concept et la mise en oeuvre de programmes de filets sociaux de sécurité dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail d'interventions, de contextes par pays, de thèmes et de groupes ciblés, mais aussi la philosophie actuelle des spécialistes et des praticiens sur le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre de l'agenda plus large du développement. Les notes d'introduction ont pour but de refléter un standard élevé de qualité aussi bien qu'un degré de consensus au sein de l'équipe Banque mondiale des filets de protection et avec les praticiens généralistes sur les meilleures pratiques et les meilleures politiques. Les sujets d'introduction sont initialement révisés par un comité d'organisation composé de spécialistes de la Banque mondiale et de spécialistes externes, et les notes préparatoires sont soumises à l'examen des pairs pour un contrôle de qualité. Cependant le format de cette série est assez flexible de manière à refléter les développements importants dans ce domaine d'une manière opportune.

La série d'introduction apporte sa contribution aux matériaux d'enseignement couverts lors du cours sur les Filets sociaux de sécurité offert à Washington DC aussi bien que lors de divers autres cours sponsorisés par la Banque. L'introduction aux Filets sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de la Protection Sociale du Réseau de Développement Humain et par l'Institut de la Banque mondiale. L'Institut de la Banque mondiale offre aussi des cours régionaux sur mesure par correspondance de façon régulière.

Pour plus d'information sur la note relative aux séries d'introduction et sur les notes concernant d'autres sujets de couverture sociale, veuillez contacter le Service Consultatif de Protection Sociale; téléphone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; email: socialprotection@worldbank.org. Des copies des notes reliées aux filets de protection, y compris la série d'introduction aux filets de protection sociale, sont disponibles électroniquement à <http://www.worldbank.org/safetynets>. Le site web comprend aussi des versions traduites de ces notes, dès que celles-ci sont disponibles. Un plan ambitieux de traduction est en cours de réalisation (particulièrement pour l'espagnol et le français, et certains en russe). Pour plus d'information sur les cours de l'Institut de la Banque mondiale relatifs aux filets sociaux de sécurité, veuillez visiter le site web <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Notes Récentes et en Voie de Publication, Série : Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'Août 2002¹

<i>Thème</i>	<i>Auteur</i>
<i>Program Interventions</i>	
Cash transfers	Tabor
Food related programs	Rogers and Coates
Price and tax subsidies	Alderman
Fee waivers in health	Bitran and Giedion
Fee waivers in housing	Katsura and Romanik
Public works	Subbarao
Micro credit and informal insurance	Sharma and Morduch
<i>Cross-cutting Issues</i>	
Overview	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Institutions	de Neubourg
Targeting	Coady, Grosh and Hoddinott
Evaluation	Blomquist
Political Economy	Graham
Gender	Ezemenari, Chaudhury and Owens
Community Based Targeting	Conning and Kevane
<i>Country Setting/Target Group</i>	
Very Low Income Countries	Smith and Subbarao
Transition Economies	Fox
Non-contributory pensions	Grosh and Schwarz

1. Papers may be added or deleted from the series from time to time.

Résumé

Table des matières

I. Introduction	5
II. Le rôle des transferts dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté	7
Perspectives de Croissance	9
Comparaison de la croissance dans les pays à très faible revenu avec tous les pays ayant des économies à faible revenu	9
(Croissance moyenne du PIB 1965-1997)	9
Figure 1: Repartition des revenus et des dépenses dans 3 pays a très faible revenu	10
Les Saisons	17
III. Qu'est ce qui est réalisable ?	18
Contrainte de l'Information	18
Contrainte Administrative	19
Contrainte Fiscale	20
IV. Choix des programmes	21
Subventions alimentaires	21
V. Questions sociales et politiques - quelques considérations supplémentaires relatives à la conception de programme -.....	26
VI. Conclusions	31
Références:	33

Quel rôle pour les transferts de filets sociaux de sécurité dans les pays à très faible revenu?

*W. James Smith, économiste principal, Pauvreté et Gestion économique, Région Afrique
Kalanidhi Subbarao, économiste de pointe en protection sociale, Développement Humain
Afrique¹*

I. Introduction

1. Ce rapport traite de la question des programmes de transfert aux pauvres dans les pays à très faibles revenus. La contradiction fondamentale est évidente: les pays qui ont le plus besoin de filets sociaux de sécurité - ceux ayant le revenu le plus faible par habitant et un très grand nombre de personnes vivant dans une pauvreté absolue - sont ceux-là mêmes qui en ont le moins les moyens. Quelle serait, dans ces conditions, la "bonne" stratégie de filets sociaux de sécurité ?

2. La réponse n'est pas évidente. Les gouvernements et la communauté des bailleurs de fonds internationaux veulent, en général, aider ceux qui vivent dans une misère extrême. Cependant, dans ces pays, les demandes compétitives sur les dépenses publiques sont si importantes, et la capacité d'accroissement de revenu si limitée, qu'il n'y a que peu de ressources disponibles pour les programmes de transfert, tandis que le nombre des très démunis est simplement trop élevé pour espérer de manière réaliste les prendre tous en charge. En outre, si la pauvreté est liée à un manque de croissance et à des problèmes structurels fondamentaux, la mise en place de transferts aux pauvres n'est peut-être pas une stratégie rationnelle.

Caractéristiques générales des pays à très faible revenu.

3. Notre étude porte essentiellement sur les pays les plus pauvres - ceux dont le revenu annuel par habitant est en dessous de 300 \$US comme l'Éthiopie, le Népal, le Mali, le Tchad, le Malawi, et le Niger. Ces pays révèlent généralement un certain nombre de caractéristiques communes:

- ils ont des revenus moyens très faibles;
- ils ne suivent généralement pas un mode de croissance qui réduirait de manière significative la pauvreté dans un proche avenir;
- ils ont des ressources très limitées pour financer des transferts aux pauvres;
- et ils sont souvent dans les premiers stades de transition d'une agriculture de subsistance.

4. Trois facteurs influencent les interventions possibles en matière de filets sociaux de sécurité: **la capacité fiscale, la disponibilité d'information adéquate** sur les bénéficiaires, et la **capacité administrative à cibler** les programmes. Pour les pays faisant l'objet de l'étude, ces trois facteurs constituent souvent des contraintes fermes, et ceci a un impact sur le choix et la conception des interventions.

5. Le tableau 1 donne la liste des pays sous considération, ainsi que certains attributs fondamentaux qui les caractérisent. Il y a un second groupe de pays similaires, ayant une économie

¹ Les auteurs remercient Harold Alderman, Lionel Demery, Margaret Grosh et les participants des trois séminaires tenus à la Banque mondiale durant la rédaction de cet article pour leurs commentaires et suggestions utiles.

plus développée et des taux de croissance quelque peu plus élevés mais qui, néanmoins, comptent un grand nombre des populations les plus pauvres du monde, souvent concentrées dans certaines zones ou confinées dans des groupes particuliers. On trouve dans ce groupe des pays comme le Bangladesh, l'Inde, le Kenya, le Vietnam, et l'Ouganda.

6. Enfin, il y a un groupe de pays avec des caractéristiques particulières qui influencent la nature de la pauvreté et l'approche utilisée en termes de filets sociaux de sécurité, soit parce qu'ils vivent une situation post-conflit, soit parce qu'ils traversent une période de transition. Dans ce groupe figurent des pays tels que l'Angola, le Burundi, la Mongolie, la Sierra Leone, et le Tadjikistan.

Tableau 1 – Les caractéristiques d'un groupe de pays à très faible revenu

Pays	PNB par habitant	Taux de croissance moyen 1977-1997 (%)	Croissance du revenu par habitant 1977-1997 (%)	% de la pop'n en dessous du seuil de pauvreté	% de la main d'œuvre dans l'agriculture
Burkina Faso	\$ 250	3,4	0,8	Non disponible	93
Tchad	\$ 230	2,0	0,5	64	84
Ethiopie	\$ 110	1,7	-1,2	n.a.	86
Malawi	\$ 210	3,0	0	54	87
Mali	\$ 260	Non disponible	Non disponible	Non disponible	86
Mozambique	\$ 210	0,4	-2,2	Non disponible	82
Népal	\$ 210	4,3	1,7	42	95
Niger	\$ 200	0,6	-2,8	63	91
Nigeria	\$ 280	1,0	-1,9	43	43
Tanzanie	\$ 210	Non disponible	Non disponible	51	85

Sources: World Development Indicators, 2000 et 2001.

7. Pour les besoins de cette étude, sont inclus dans les filets sociaux de sécurité tous les transferts directs aux pauvres, que ce soit en espèce ou en nature (par exemple, la nourriture, les engrais), avec ou sans obligation de travail. Font partie des exemples : les programmes de travaux publics, les programmes alimentaires et de distribution de produits alimentaires, les plans de rabais et de bons, et – à un degré moindre dans les pays très pauvres – les pensions et les allocations en espèces. Nous n'incluons pas les plans d'ensemble conçus pour augmenter les revenus des pauvres de façon permanente, comme par exemple, le crédit et les programmes producteurs de revenus qui font partie du programme global de développement.

8. Notre argument de base est qu'étant donné les contraintes fiscales, la possibilité de financer les filets sociaux de sécurité dans ces pays est extrêmement limitée, et qu'au départ, on ne dépense que le minimum nécessaire pour les transferts purs. Cependant, il y a toujours de fortes raisons qui militent en faveur d'une certaine forme de transfert dans les pays très pauvres; en effet: (i) si l'on considère le taux de croissance prévu, le nombre de pauvres restera très important; les plus pauvres parmi eux connaissent déjà un niveau extrême de pauvreté; (ii) il y a des raisons de penser que le redressement de l'équité par la redistribution peut avoir un effet bénéfique sur la croissance; et (iii) que des transferts de cette nature constituent un investissement pour la croissance qui consiste à éviter l'affaiblissement du potentiel humain (par exemple à travers la malnutrition ou le désinvestissement) qui accompagne la pauvreté extrême, particulièrement pendant les crises de courte durée. L'astuce consiste à réduire au minimum les distorsions liées aux primes. Compte tenu des contraintes liées aux moyens, il est également important que les transferts soient sélectifs autant que possible, et qu'ils soient effectués de façon à éviter les obstacles à la croissance à long terme des revenus des pauvres.

9. Les questions examinées dans ce rapport ont trait à la sélection – des sous-groupes et des interventions (pour maximiser l'impact pour chaque dollar dépensé); à l'utilisation des ressources sur les programmes de filets sociaux de sécurité pour aider à surmonter les obstacles au développement et

à lutter contre la pauvreté; et au choix de conception des programmes qui tiennent compte de la rareté de l'information et des contraintes administratives dans ces pays.

10. **La structure du rapport.** La section 2 examine de façon plus étendue le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, à la fois dans le contexte de la croissance et de la répartition des revenus dans des pays à très faible revenu (PTFR). Elle examine les preuves empiriques limitées sur les caractéristiques de la pauvreté dans ces pays, en vue de connaître leurs implications sur le choix des filets sociaux de sécurité. A la lumière de ces informations, le rapport examine les objectifs possibles susceptibles d'être atteints par un filets sociaux de sécurité dans le contexte de pays dont les économies se caractérisent par des revenus très faibles; la section 3 explore ce qui est faisable, eu égard aux contraintes administratives et fiscales. La section 4 décrit brièvement les choix de programmes qui pourraient être pris en compte, et la section 5 examine quelques unes des caractéristiques sociales et politiques particulières des pays très pauvres qui influencent la réflexion sur les filets sociaux de sécurité.

II. Le rôle des transferts dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pauvreté

(a) Croissance et filets sociaux de sécurité

11. Bien que cela paraisse évident, il est important de préciser dans l'immédiat que les filets sociaux de sécurité doivent faire partie du cadre élargi d'une stratégie de développement. La seule solution de lutte durable contre la pauvreté dans ces pays est l'augmentation des opportunités d'emploi; de plus, les actions fondamentales doivent viser une croissance plus rapide et plus équitable.

12. Les raisons profondes de la persistance de revenus faibles sont les suivantes : une faible productivité dans le travail de l'agriculture de consommation, le manque d'opportunités d'offres d'emploi en dehors des exploitations agricoles, l'incapacité de diversifier les récoltes et le manque d'éducation et d'infrastructures; ces insuffisances ne peuvent pas être comblées par des transferts de filets sociaux de sécurité, et cette préoccupation reste au centre de toute stratégie de lutte contre la pauvreté.

13. Ceci dit, même avec un taux de croissance potentiellement positif, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue ne risque pas de diminuer assez rapidement. Le tableau 2 illustre le taux de croissance nécessaire à la réduction du nombre de pauvres dans un certain nombre de pays. Le tableau montre que les taux de croissance nécessaires sont considérablement plus élevés que ceux obtenus auparavant. Il est donc irréaliste d'espérer que la croissance à elle seule pourra améliorer de façon significative les revenus des pauvres - et particulièrement ceux des plus démunis - dans un délai de temps raisonnable, et qu'une certaine forme de filets sociaux de sécurité soit donc justifiée.

Tableau 2: Taux de croissance minimum du revenu national nécessaire à la prévention de l'augmentation de la pauvreté dans le cadre d'un scénario neutre de répartition de croissance –exemples de pays sélectionnés

Pays	Taux de croissance de la Population:	Taux de croissance minimum du PIB requis suivant la croissance de population donnée (%)			Taux actuel de croissance enregistré (%)
		2,0%	2,5%	3,0%	1990-2000
Nigeria		3,4	4,3	5,1	3,0
Tanzanie		5,2	6,5	7,8	3,5
Kenya		4,2	5,2	6,3	1,9
Malawi		4,7	5,8	7,0	3,9
Mauritanie		3,6	4,5	5,4	3,5
Rwanda		3,4	4,2	5,0	2,4
Sénégal		4,6	5,8	7,0	3,4
Ouganda		4,4	5,5	6,7	6,7
Zimbabwe		4,2	5,3	6,4	2,3

Source : Calculs de l'auteur, actuels taux de croissance dérivés des données de la Banque mondiale

14. Il y a cependant des raisons évidentes à l'absence par le passé de programmes de filets sociaux de sécurité dans certains pays très pauvres - d'une part, ces pays ne pouvaient pas prendre en charge les coûts des transferts purs, et d'autre part, le problème de la pauvreté est d'une telle ampleur que les décideurs désespèrent généralement de l'aborder à travers les transferts. Il y a cependant, des raisons de penser que les transferts sous forme de filets sociaux de sécurité ne sont pas forcément incompatibles avec un accroissement à long terme du revenu des pauvres et qu'ils peuvent vraiment y contribuer.

15. Une nouvelle analyse du rapport entre la distribution et la croissance permet de penser que la procédure traditionnelle de redistribution mériterait à être réexaminée comme étant purement une forme de consommation actuelle. Les travaux de Deininger et Squire et d'autres chercheurs montrent que le niveau de la distribution est significatif en matière de croissance - et que les pays plus égalitaires peuvent en fait se développer plus rapidement que ceux qui le sont moins - et donc que les programmes et les politiques de redistribution peuvent influencer non seulement la consommation immédiate des pauvres, mais également la réduction à long terme de la pauvreté.

16. Il faudrait cependant noter que la distribution initiale des biens - en particulier la terre, l'éducation et l'accès au financement - est plus importante que la distribution du revenu. Il a été également constaté d'une part que les pauvres tirent généralement profit des politiques d'amélioration de la croissance, et que d'autre part, l'impact de l'investissement détermine de façon particulièrement significative les avantages qu'ils en tirent. Par conséquent, si les programmes de redistribution peuvent potentiellement aider les pauvres - dans l'immédiat et à long terme - il est d'une importance capitale que cela ne se fasse pas au détriment de la réduction du niveau global de l'investissement.

17. Dans la prise en compte des transferts de filets sociaux de sécurité dans certains pays, il y a une implication qui sera analysée de façon approfondie plus tard. Il est important dans la mesure du possible que ces transferts servent à financer simultanément quelques formes d'investissement pour la croissance à long terme au profit des pauvres.

18. Un deuxième fil de pensée est de commencer à considérer les transferts de filets sociaux de sécurité comme étant un *investissement dans le capital humain* de ces pays plutôt que de les considérer comme de simples frais de consommation. Les transferts effectués dans des conditions de pauvreté extrême peuvent représenter un investissement en ce sens qu'ils permettent de maintenir la productivité humaine dans le long terme parmi ceux-là mêmes qui subiraient, autrement, des dommages physiques ou économiques irréparables. Parmi les exemples manifestes, on peut citer les dommages à long terme causés par une malnutrition infantile sévère, l'impossibilité pour les orphelins ou les enfants de la rue de fréquenter l'école ou la liquidation des biens ménagers comme la

terre ou le bétail en période de crises – tous des effets que les filets sociaux de sécurité peuvent aider à prévenir. A ce stade, nous ne savons pas sur le plan analytique combien il faudra déboursier pour les transferts; cependant il est important d'attirer l'attention des décideurs sur le fait que l'investissement à court terme pour soutenir les pauvres représente également un investissement pour l'avenir d'un pays.

Perspectives de Croissance

19. La façon dont les décideurs perçoivent les perspectives de croissance influe également sur les approches des filets sociaux de sécurité. Si la pauvreté extrême est perçue comme étant un phénomène transitoire auquel on peut remédier par la croissance et le changement structurel dans un avenir proche, alors il y a des implications autres que lorsque la trajectoire de croissance est telle qu'il y ait peu d'espoir de réduire une pauvreté généralisée dans un délai raisonnable.

20. La question qui se pose est alors de savoir si au sein de ce groupe de pays à revenu très faible il y a une façon par laquelle les perspectives de croissance sont fondamentalement différentes. Il faut se méfier de généraliser car il existe naturellement toujours des exceptions ; mais d'après les expériences passées il se trouve que pour un certain nombre de raisons ces économies suivent systématiquement des processus de croissance moins développés, même par rapport à d'autres pays très pauvres.

Comparaison de la croissance dans les pays à très faible revenu avec tous les pays ayant des économies à faible revenu (Croissance moyenne du PIB 1965-1997)

PTFRs ²	2,3%
Toutes Économies à Faible Revenu	3,8%

Note : Moyenne de pays à très faible revenu (PTFR) d'un échantillon de 15 pays pour lesquels les données étaient disponibles, 1965-1997
Source : World Development Indicators, 2000 et 2001

21. Il y a peut être des facteurs qui expliquent pourquoi ces économies sont moins sujettes à une croissance réductrice de la pauvreté (par exemple 11 des 15 pays de l'échantillon ci-dessus sont enclavés; ils souffrent tous d'une pression excessive due à un accroissement excessif des populations qui dépend de ressources de base très limitées; ils ont généralement peu de ressources naturelles, et dépendent de l'agriculture dans des zones à climats semi-arides.)

22. Cependant, même s'il s'avère que la croissance escomptée est réellement faible, ceci a donc quelques implications inquiétantes. Entre autres, cela implique que les profits de l'investissement sont inférieurs à ceux d'autres économies, ce qui est contraire à l'intuition, en ce sens que l'on s'attendrait à de plus grands bénéfices dans les pays qui sont au creux de la courbe de développement. Ceci n'est pas insignifiant puisque le système d'échange entre les transferts de filets sociaux de sécurité et les autres dépenses liées à la stimulation de la croissance est beaucoup affecté par les bénéfices qui pourraient provenir d'un tel système. Si la pauvreté doit être considérée à long terme et si les contraintes liées à la croissance sont moins favorables à l'investissement public, la justification des transferts aux pauvres comme étant un moyen d'alléger la pauvreté serait plus grande.

23. A la préoccupation plus générale et justifiée de savoir si les perspectives de croissance de ce groupe de pays sont naturellement moins importantes que les autres, il y a lieu de faire une recherche plus approfondie. Au minimum, en évaluant l'approche basée sur les filets sociaux de sécurité, le personnel chargé de l'étude devrait examiner des projections réalistes de croissance pour chaque pays ainsi que le nombre estimé de pauvres à des stades différents de croissance, et présenter les résultats aux décideurs pour servir de cadre de réflexion à la mise en place de stratégies possibles en matière de filets sociaux de sécurité.

² Echantillon de 15 pays pauvres à revenu faible dont les données sont disponibles, 1965-97 ; Source - World Development Indicators

³ Echantillon de 15 pays pauvres à revenu faible dont les données sont disponibles, 1965-97 ; Source - World Development Indicators

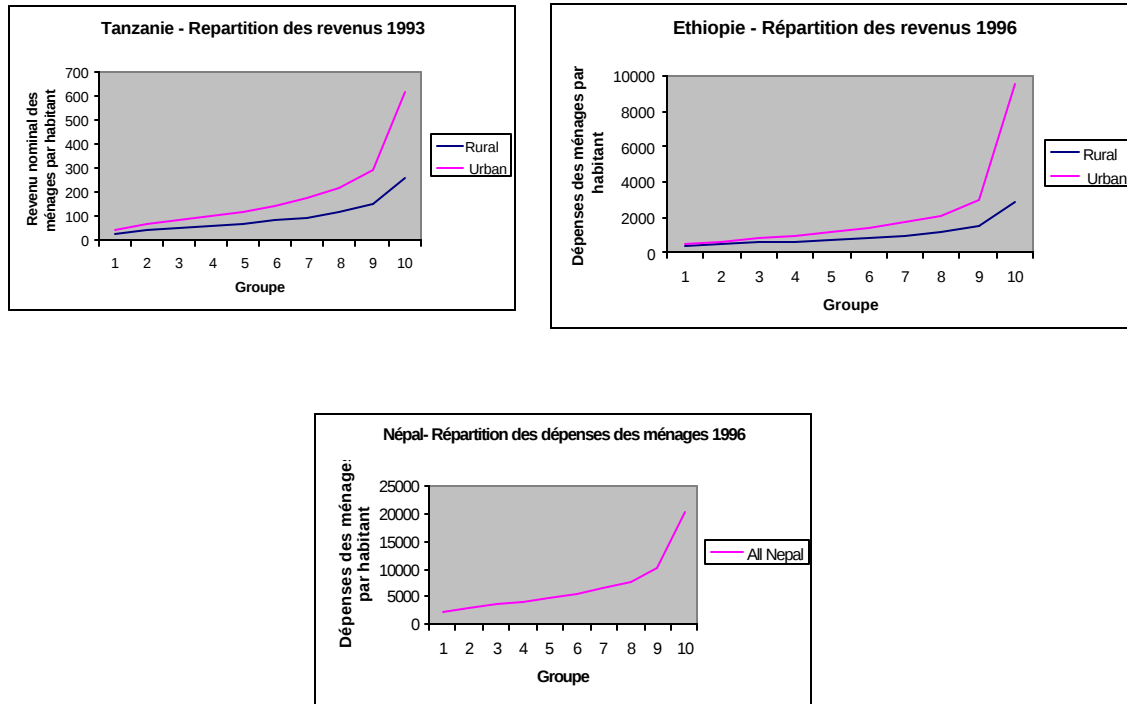
(b) Filets sociaux de sécurité et répartition des revenus

24 Une question importante à poser avant toute chose est de savoir si un filets sociaux de sécurité doit soutenir tous les pauvres (et si oui, quels pauvres ?), ou seulement un sous-groupe constitué de ceux qui sont les plus pauvres. En prenant en considération le rôle potentiel des filets sociaux de sécurité il importe d'examiner la répartition des revenus dans les pays les plus pauvres, de s'enquérir sur l'existence de procédures différentes généralement utilisées dans les pays en voie de développement, et sur le type de répartition des revenus en termes de quelques indications susceptibles de nous guider sur le rôle à donner aux transferts.

25. En général la répartition devrait être plus uniforme dans les pays à très faibles revenus (parce que la **moyenne** est si basse que ceux qui vivent dans des conditions très en dessous de celle-ci ne survivraient pas, et aussi parce qu'il y a très peu d'excédent pour qu'une certaine classe moyenne puisse se l'attribuer). Dans ces conditions, au moins chez les populations qui constituent environ 50% de plus pauvres, la répartition des revenus serait plus ou moins égale, autour d'une moyenne très faible – et ainsi il n'y aurait pas un groupe d'ultra-pauvres facilement identifiables.

26. En général, **lorsque** la répartition est uniforme, la question de filets sociaux de sécurité comme mécanisme de redistribution ne se pose pas (il y a trop de bénéficiaires potentiels qui, en plus, ne permettent pas de faire une différenciation); il semble alors plus raisonnable de se concentrer sur les mesures de lutte contre la pauvreté en général, et d'utiliser les filets sociaux de sécurité publics pour protéger le groupe entier dans les cas particuliers de crises de revenu (cas de la sécheresse ou de pénurie saisonnière). D'autre part, en cas de discontinuité évidente, alors les justificatifs de transfert en faveur des pauvres s'imposent d'avantage. Les graphiques suivants illustrent la répartition dans un certain nombre de pays à très faible revenu :

Figure 1: Répartition des revenus et des dépenses dans 3 pays à très faible revenu



27 En général les formes de répartition ne diffèrent pas considérablement de celles des pays à faible revenu. Cependant, il est évident que même au sein de ces pays, la situation est pire chez ceux qui sont au bas de l'échelle comparativement aux pauvres. Comme dans n'importe quelle société, il y a ceux qui sont extrêmement pauvres à cause d'une infirmité, d'un handicap, et de l'âge - mais il a été prouvé qu'il existe toujours un noyau de pauvres qui se développe en dehors de ce groupe. Le tableau 3, par exemple, compare les revenus moyens au sein du groupe inférieur à ceux des groupes pauvres des niveaux suivants, et à ceux des pauvres en général.

Tableau 3 –Moyenne des dépenses par habitant chez les pauvres et les plus pauvres –Pour une sélection de pays à très faibles revenus

(Exemple de dépenses par ménage en devise locale – résultat de plusieurs années d'étude).

	Moyenne de dépenses chez :			Rapport du Décile des plus pauvres	
	+ Pauvres 10%	Suite 10%	Bas 50%	Pauvre	Moyenne 50% du bas
Burkina Faso (1994)	150,9	230,1	270,6	0,69	0,58
Mali (1994)	110,5	180,7	230,9	0,61	0,48
Niger (1995)	50,0	110,6	190,9	0,43	0,25
Tanzanie (1993)	290,6	420,1	510,1	0,70	0,58
Ethiopie(1996)	327,0	464	549,0	0,70	0,60
Népal (1996)	2152,0	2987	3540	0,72	0,61
Malawi (1993)	101	246	417	0,41	0,25

Notes: Exemple de dépenses par ménage en devise locale au cours d'une année d'étude. Toutes zones rurales exceptées le Népal (national) et le Malawi (petits exploitants seulement) ; les résultats ne sont pas très différents de l'échantillon des zones urbaines.

28. Ce qui est frappant c'est que la moyenne des revenus parmi le décile le plus faible est généralement de 30 à 40% inférieur à celle du groupe dans le décile suivant le plus faible, et surtout de 40% à 50% chez la moitié de la population la plus pauvre. Dans les pays dont la répartition des revenus se fait d'une manière partielle - comme le Malawi et le Niger, les revenus des 10% les plus pauvres représentent seulement un quart des revenus du total des pauvres en général. Il est possible qu'une partie de ce différentiel soit due à quelques problèmes de calcul, mais il est généralement reconnu que des enquêtes de ménage d'une si grande importance permettent de donner une idée relativement précise des niveaux de consommation, et le fait que les résultats soient consistants à travers beaucoup de pays signifie qu'elles sont assez fiables.

29. En outre, un examen plus approfondi des données indique de façon consistante qu'il y a des discontinuités significatives au niveau d'autres caractéristiques des pauvres. Par exemple, au Malawi et au Népal alors que les propriétaires terriens constituaient un petit nombre parmi les pauvres (avec une moyenne d'environ 0,5 ha pour les 50% au bas de l'échelle de la population), leur nombre a chuté rapidement au niveau du décile inférieur.

Tableau 4 – Différences parmi les pauvres en termes de possession de terres

Propriétaire terrien moyen	Malawi	
Population rurale		0,79 ha.
Les 50% les plus pauvres		0,53 ha.
Les 10% les plus pauvres		0,25 ha.

Source : Malawi études sur les revenus et dépenses, 1993.

30. La question qui intéresse les décideurs est de savoir s'il existe un groupe identifiable d'ultra pauvres nécessitant des actions de soutien en termes de filets sociaux de sécurité. Il a été mis en évidence, en termes de répartition des revenus (tableau 3) et d'attributs tels que la propriété terrienne (tableau 4) qu'il est nécessaire, lors de la conception des filets sociaux de sécurité pour un pays donné d'examiner les données attentivement afin de déterminer (a) si un tel groupe existe, et (b) s'il y a des variables mesurables qui peuvent être utilisées dans leur identification. Ceci doit être évalué par rapport aux enjeux politiques découlant d'une sélectivité plus importante (discuté ci-dessous), aux

coûts administratifs, à la faisabilité en termes d'identification et de ciblage des ménages dans ce groupe.

31. Il est utile de savoir à l'avance que cette conclusion va souvent à l'encontre de la perception populaire. Les décideurs et les politiciens dans les pays à très faibles revenus (PTFR) ne partagent pas souvent l'idée qu'il puisse y avoir un groupe des très pauvres (qui ne fait pas partie des groupes déjà existants tels que celui des personnes handicapées ou des personnes âgées infirmes) qui nécessiteraient qu'on s'en occupe particulièrement. L'opinion souvent partagée est que "au village" tout le monde est pauvre, et même dans les enquêtes qualitatives sur la pauvreté une grande proportion de la population rurale, habituellement un tiers de celle-ci sinon plus, est classée dans les catégories "pauvres" ou "très pauvres" sans prendre en considération une petite sous-catégorie des plus pauvres qui existerait selon les données. Il est donc particulièrement important d'examiner la répartition des revenus ainsi que les caractéristiques de pauvres afin de présenter des arguments convaincants.

Un programme de filets sociaux de sécurité peut-il aider à assurer un niveau minimum de consommation ?

32. Une procédure de définition de stratégie de filets sociaux de sécurité consiste à sélectionner, concevoir et cibler un programme qui garantisse un niveau minimum absolu de consommation. Le seuil de pauvreté alimentaire est généralement le facteur le plus évident. La justification pour une telle approche est que la société dans son ensemble considère qu'il est inacceptable que des personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté alimentaire eu égard à la menace d'une famine. Cette approche est étroitement liée à celle de Amartya K. Sen: la quantité de nourriture qu'une personne peut avoir à sa disposition grâce une combinaison d'activités de production, de vente ou d'échange de biens, de prestation de sa force de travail, en plus des transferts, n'est pas forcément suffisante pour garantir la survie. Lorsque cela se produit, il y a une rupture dans le droit qui interpelle l'action publique⁴.

33. Les gouvernements des pays à très faibles revenus ont-ils les moyens pour garantir un minimum de consommation de nourriture pour chaque citoyen ? A une certaine époque, un pays pauvre comme le Sri Lanka dépensait pas moins de 5% de PIB en subventions alimentaires. Les calculs effectués pour trois pays très pauvres montrent que pour combler complètement le vide créé par la crise alimentaire, les pays doivent dépenser entre 2,5% à 15 % du PIB rien que pour les transferts de filets sociaux de sécurité non compris les charges administratives (voir le Tableau 5). Il est légitime de penser qu'un niveau de dépenses aussi élevé ne soit pas une option abordable pour les pays pauvres, surtout lorsque les recettes fiscales sont maigres, et que la portée de l'imposition du système de redistribution est en elle-même limitée.

Tableau 5. Coût fiscal de résolution de la crise alimentaire : Évaluations de trois pays très pauvres¹

<u>Pays/Année</u>	<u>PNB par habitant, 1995 (\$US)</u>	<u>Coût fiscal comme Pourcentage du PIB (%)</u>
Népal, 1995	211	15,1
Niger, 1993	200	2,4
Madagascar, 1993-94	225	9-11

¹Coût de transferts uniquement, non compris les charges administratives

Source : Calculs de l'auteur

34. A supposer qu'un pays décide de faire face à la crise alimentaire, la question des avantages potentiels découlant d'un investissement aussi important mérite d'être considérée. Le compromis implique l'état qui prend la responsabilité *directe* de défendre le droit de chaque citoyen tout en

⁴ "La famine est le fait de ne pas avoir assez à manger. Ce n'est pas le fait de ne pas disposer d'assez de nourriture. Alors que la deuxième situation peut être la cause de la première, c'est l'un des causes multiples possibles. Voir le livre d' Amartya K. Sen, *Poverty & Famines* (1981), Oxford University Press. Voir également sa conférence de Coromandel "Food Battles" : Conflits dans l'accès à la nourriture", Décembre 1982

essayant de réaliser le même objectif *indirectement* en encourageant l'investissement et un taux de croissance plus élevé. Même si cela est théoriquement intéressant, il n'est pas facile d'évaluer ces compromis. Une recherche plus soutenue comparant le Kerala en Inde, le Sri Lanka, et la Chine indique que l'utilisation de l'approche indirecte peut prendre une longue durée pour atteindre les niveaux de longévité possible suivant l'approche directe pour une période de temps plus courte.⁵

35. Un autre problème concerne le système des primes. Si l'état prend directement la responsabilité de résorber la totalité de la crise alimentaire, cela ne va-t-il pas inciter les ménages pauvres à ne pas réduire leur ressources en main-d'œuvre pour des opportunités productrices de revenus? L'exemple du Sri Lanka (Sahn et Alderman, 1995) et de la Jamaïque (Ezemenari et Subbarao, 1999) indique que même les ménages très pauvres réagissent aux transferts, en réduisant souvent leurs ressources en main-d'œuvre. Par conséquent, le transfert véritable à partir d'un programme de financement public est inférieur au transfert initial. Dans l'exemple de la Jamaïque, un programme alimentaire, ignorant de telles engagements de comportement, auraient permis aux pauvres d'améliorer le niveau de leur consommation alimentaire de 6,8%. Cependant, introduire les réponses comportementales réduiraient le changement de consommation alimentaire des ménages très pauvres à 2,5% seulement. Il faut quand même souligner que de telles réponses comportementales sont en elles-mêmes fortement souhaitables : les plus pauvres sont les plus surchargés de travail, et une tendance à des activités de loisirs peut améliorer leur bien-être. Néanmoins, des réponses comportementales défavorables vont à l'encontre de l'objectif des décideurs de garantir un certain niveau de consommation minimum critique.

36. La discussion ci-dessus indique qu'il est tout à fait justifié de fournir une aide *limitée* à ceux qui courent un risque aigu de famine, même si une politique visant à résoudre *complètement* la crise alimentaire peut paraître problématique si elle est adoptée sans une évaluation sérieuse des problèmes d'accessibilité, d'échanges et de motivations défavorables.

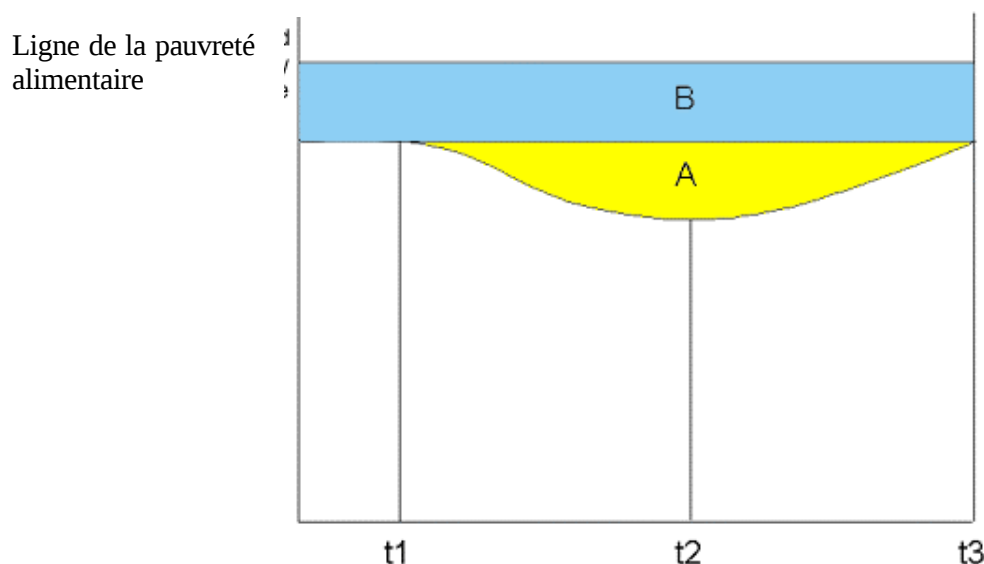
(c) Filets sociaux de Sécurité et Réduction de Risque - La Fonction d'Assurance des Transferts

37. Le risque – ou plus exactement l'assurance contre le risque – est de plus en plus perçu comme la fonction principale des filets sociaux de sécurité publiques (cf. Holzmann et Jorgenson, 1999). Sous cette formulation l'objectif est de protéger les ménages contre les baisses subites de consommation, soit en les aidant à s'assurer contre ces chocs, soit en leur permettant d'entreprendre des activités "plus risquées" mais dont les retombées sont plus rentables.

38. S'il n'est pas possible – sur le plan fiscal, politique et administratif – de résorber la pauvreté alimentaire complètement, faudra-t-il alors limiter l'intervention de la politique de filet sécurité des ménages contre les baisses inacceptables de consommation (alimentaire) ? Ceci signifierait une assurance contre le risque, et impliquerait le maintien du niveau de consommation alimentaire par rapport à une moyenne historique de consommation pour chaque ménage. Cette politique contraste avec la politique alimentaire visant à "combler le déficit de pauvreté alimentaire" illustré par le Schéma 1. Les implications fiscales liées au fait de combler le déficit en matière de pauvreté alimentaire (voir zones A+B sur le schéma 1) peuvent être beaucoup plus importantes que lorsqu'il s'agit simplement de combler les déficits de consommation par rapport à une moyenne (zone A).

⁵ Pour les détails, voir le livre par Dreze, J., et Sen, Amartya (1989) "Hunger and Public Action. Oxford University Press.

Figure 1. Comblant le fossé de pauvreté alimentaire ou protéger les déficits de consommation alimentaire



Politique A: Favorise la ligne de la pauvreté alimentaire. Le transfert = $A + B$

Politique B: Favorise uniquement des chutes subites dans la consommation alimentaire. Le transfert = A

Source : Auteurs

39. L'approche du rôle du filets sociaux de sécurité sous l'optique de réduction du risque dans les pays à très faibles revenus peut être mise en doute pour des raisons selon lesquelles le nombre de ménages pauvres dans ces pays est si élevé qu'ils ne peuvent générer aucun revenu suffisant pour acheter leur nourriture même en période normale: leurs parcelles de terre sont trop petites, la productivité est trop faible, et les opportunités d'emploi en dehors des fermes sont trop limitées.

40. En d'autres termes, le risque, qui n'est en quelque sorte qu'une variation par rapport à la moyenne, est peut-être un moindre problème lorsque la moyenne est si faible que les populations vivent une situation proche de la famine. L'argument serait donc que dans ces circonstances l'objectif d'un filets sociaux de sécurité publique serait d'abord d'amener ces populations à un niveau de consommation acceptable et ensuite de les protéger contre des risques de crise spécifiques.

41. De toute évidence, ces deux propositions ne sont pas mutuellement exclusives et les populations les plus pauvres font également face à des risques réels de revenus. La question pratique est de savoir si le risque est plus ou moins le problème majeur dans un pays donné et par rapport à un groupe donné. Cependant, trouver l'équilibre entre les revenus toujours faibles et les baisses de consommation associées à des risques aura une grande influence sur les choix du programme de filets sociaux de sécurité approprié à adopter.

Les risques et impacts sur les pauvres sont illustrés dans le tableau suivant :

<u>Les Risques</u>	<u>Les impacts sur les pauvres</u>
A. <u>Risques Co –Variable concernés:</u>	
Chocs macro-économiques	Chômage, augmentation du prix des aliments de base
Sécheresse	Pénuries de la nourriture, augmentation des prix, chômage
Pénurie alimentaire saisonnière	Augmentation du prix des aliments de base
B. <u>Risques Particuliers:</u>	
Age et infirmité	Misère
Disparition du soutien de famille (SIDA)	Misère, Orphelin
Perte temporaire d'emploi	Perte temporaire de la source de revenu

42. Les réactions de politique/programme peuvent varier dans chacun de ces cas selon le risque et selon le pays concerné. Considérons tout d'abord les risques covariables. Dans un pays où les manques intermittents de nourriture sont rares, une seule crise peut vraiment causer quelques difficultés aux ménages pauvres, mais l'évidence indique qu'ils se remettent souvent grâce à une petite intervention ou sans aucun soutien (Lokshin et Ravallion, 00). Si ces pénuries alimentaires se répètent fréquemment, comme en Ethiopie ou au Malawi, alors la nécessité d'une intervention pour faciliter la création de revenu devient plus urgente. Il arrive souvent qu'un programme de travail pour le publique est le meilleur choix (Ravallion, 1999 et Subbarao et al. 1997).

43. Lorsqu'une crise sérieuse survient (sécheresse, inondation, ajustement macro économique), les changements politiques peuvent varier selon la situation du pays et selon la nature de la catastrophe. Ainsi, dans un pays essentiellement agricole qui produit les récoltes pour sa propre consommation, une catastrophe naturelle macro-économique peut d'avantage être ressentie chez les pauvres en milieu urbain que les pauvres en milieu rural. Dans ce cas, une petite intervention en milieu urbain peut être la bonne approche (la subvention d'une denrée alimentaire s'il faut faire une sélection). Dans un pays avec les mêmes caractéristiques, une sécheresse ou une inondation peut avoir des conséquences graves pour toute l'économie de ce pays que ce soit en milieu rural ou urbain. Dans ce cas, cela implique une intervention à l'échelle nationale. La meilleure solution consiste à opter pour une campagne de travail auto-dirigé puisque l'intervention peut compléter le processus de croissance par l'intermédiaire de la construction d'infrastructures, réduisant ainsi le compromis avec les investissements destinés à la croissance économique à son minimum. Il est important de souligner que même les revenus moyens dans les économies asiatiques qui ont été frappées par des crises financières ont eu recours à un programme public auto-dirigé de paiement de travail de bas salaire (Subbarao, 1999 : "Financial Crisis, Poverty and Safety Nets : Old and the New Poor in Korea").

44. En ce qui concerne les risques particuliers, les interventions vont encore une fois varier selon la nature du risque et la situation socio-économique du pays. Dans le milieu culturel des pays tels que l'Inde et le Népal, la disparition d'un soutien de famille et la période de veuvage consécutive peuvent pratiquement mener à la misère suite à la discrimination sociale répandue. Une pension sociale ciblée sur la base de ce genre particulier de vulnérabilité peut être le type d'intervention juste et probablement rentable qui s'impose, puisque les erreurs d'inclusion et d'exclusion seront pratiquement minimales, et l'identification du bénéficiaire est relativement facile. D'autre part, s'occuper des risques particuliers tels que la disparition d'un soutien de famille causée par le SIDA ou faire face à une situation d'orphelinat est plus difficile. Le changement de politique dépend beaucoup de la façon dont les ménages font actuellement face à de tels risques. Dans le cas où les initiatives communautaires

sont répandues, le renforcement de l'action communautaire, avec probablement des subventions en liquide, peut être la bonne approche. D'autre part, si les communautés sont accablées de charges, une intervention institutionnelle peut être nécessaire. Toute intervention doit être initiée seulement après une évaluation minutieuse avec participation du public et après des réunions de groupe avec les communautés.

45. Il y a deux raisons convaincantes à l'utilisation des transferts publics pour réduire les risques : l'une des raisons est que les pauvres sont souvent plus sujets aux variations des revenus, et moins capables de supporter les chocs; l'autre raison c'est qu'une certaine forme d'assurance peut leur permettre de prendre un peu plus de risques; ce qui les mènera à générer un revenu plus élevé à long terme. (Les exemples prennent en compte l'utilisation d'outils tels que l'engrais ou la diversification dans la culture commerciale – deux possibilités que les plus pauvres seront réticents à utiliser même si elles permettent de générer des retombées très élevées car elles entraînent une plus grande perte potentielle en cas d'échec). L'intérêt de se concentrer sur l'assurance contre les risques c'est qu'il y a plus de latitude - en terme d'impact de bien-être social – pour un niveau supposé des dépenses ; ce qui est particulièrement important dans une situation de contrainte budgétaire accrue au niveau des pays à très faibles revenus.

46. Dans les pays à faibles revenus les pauvres font souvent face à des crises combinées dans la majeure partie de l'Afrique sub-saharienne, par exemple, ils subissent la double menace de la sécheresse périodique et du SIDA, et alors que les familles (et les communautés) sont assez résistantes pour supporter l'impact de l'une ou de l'autre de ces menaces, elles sont accablées à l'idée de devoir faire face aux deux simultanément. Les risques combinés peuvent avoir deux implications importantes : D'abord, la capacité d'un ménage à se remettre facilement peut être sérieusement restreinte, poussant de ce fait ce ménage au dénuement permanent à moins qu'il soit aidé par un transfert. En second lieu, les risques combinés peuvent endommager d'une façon permanente le capital humain (retrait des enfants de l'école, augmentation du travail des enfants, etc....) En outre, l'action publique dans ce type de situation est exigée plus *rapidement* que de coutume.

47. En conclusion, il est important de noter qu'on peut se protéger efficacement de nombre de risques non seulement grâce à des filets sociaux de sécurité mais aussi grâce à d'autres mesures. Par exemple, les réformes agraires, les investissements dans l'irrigation et la diversification des récoltes ou le développement du marché financier peuvent tous avoir plus d'impact sur la réduction du risque parmi les pauvres (et l'augmentation de leurs revenus) que n'importe quelle autre mesure explicite de filets sociaux de sécurité.

Cycle de pauvreté et de non-pauvreté

48. Une question relative est de savoir si les pauvres - et particulièrement les plus pauvres – sont essentiellement composés des mêmes personnes d'année en année ou s'ils sont composés de personnes et de ménages *différents* qui connaissent la pauvreté à un moment donné et s'en sortent par la suite – suivant un cycle au cours duquel un groupe est pauvre une année, mais devient relativement plus à l'aise l'année d'après, alors que l'autre groupe sombre dans la pauvreté. S'il s'agit de ce dernier cas, il y a lieu de soutenir davantage des mesures d'assistance provisoire à un groupe de ménages qui change de situation, plutôt que de fournir des transferts durables à un groupe de pauvres permanents. En d'autres termes, la question est de savoir si les pauvres chroniques demeurent pauvres en dépit des mouvements ou des changements de l'économie. L'Inde fournit un exemple pratique par rapport à cette question. Une précédente étude au niveau national basée sur trois années de données sur l'Inde a révélé que pour le pays dans son ensemble, il y avait une probabilité de 50 à 60 % pour les ménages du groupe le plus pauvre de demeurer dans la même situation durant les trois années, alors que la probabilité de leur mutation dans un groupe dont la situation était meilleure était seulement de 30% environ. (Irma Adelman, K. Subbarao, P. Vashishtha, 1985. Il y avait naturellement des variations importantes inter-étatiques dans cette mobilité, avec une meilleure probabilité, dans les états en développement, pour les ménages les plus pauvres de mutation vers le groupe suivant.

49. En utilisant les données d'ICRISAT pour sept villages en milieu rural et semi-aride en Inde, R. Gaiha et A.B. Deolalikar (1993) confirment les résultats ci-dessus. Gaiha-Deolalikar concluent en ces

termes : "d'un intérêt particulier est la conclusion que plus d'une bonne partie des très pauvres restera probablement pauvre malgré une redistribution des biens matériels (tels que la terre) ou des changements dans la taille des ménages. Leur pauvreté est dans une large mesure le résultat de caractéristiques profondément enracinées qui ne peuvent être facilement changées dans le court ou moyen terme. Certaines de ces caractéristiques visibles, tels que l'éducation du chef de famille, et d'autres sont inaperçues, tels que les capacités de gestion ou de travail. Les travaux de secours tels que les travaux publics ruraux peuvent aider à alléger la pauvreté transitoire, mais ne peuvent probablement pas ébranler une pauvreté persistante."

Les Saisons

50. Dans la plupart des pays à très faibles revenus, où une majorité de la population et la plupart des pauvres dépendent de leur propre production de récoltes vivrières de base (typiquement le riz, le maïs ou les racines comestibles), et où il y a souvent une seule saison de pluie courte et imprévisible, l'approvisionnement saisonnier alimentaire joue un rôle extrêmement important dans la détermination du bien-être des pauvres. Cas typique : les prix tombent à leur bas niveau immédiatement après la moisson, quand les pauvres mettent généralement en vente tout excédent qu'ils ont à court terme; alors ces pauvres manquent de nourriture et doivent acheter du marché quand les prix sont les plus élevés, au cours de la saison maigre avant la récolte. Les écarts de prix sont particulièrement élevés dans ces économies, où les marchés privés, le commerce, le financement, les réserves sont souvent sous-développées. En Afrique, en particulier, l'oscillation dans les prix est considérablement plus élevée que ce qui est prévu⁶, représentant ainsi un impôt significatif pour le pauvre.

51. Tout ceci indique que les mesures anticycliques qui sont ciblées de façon saisonnière y compris la possibilité d'interventions pour modérer la variation des prix - peut potentiellement avoir un avantage important de bien-être pour les pauvres.

52. Le risque naturellement se situe au niveau des interventions du gouvernement qui sapent les marchés ou occasionnent des coûts fiscaux substantiels. Néanmoins, les décideurs devraient analyser l'impact des prix saisonniers de denrées alimentaires sur les pauvres, et les coûts et les avantages potentiels des interventions de facilité. Des exemples frappants incluent l'utilisation de baisses saisonnières des prix ou des subventions pour les pauvres, l'utilisation des réserves stratégiques de grains pour augmenter l'approvisionnement pendant la saison maigre, la contre subvention des graines alimentaires publiquement lancés sur le marché (de la saison de l'abondance à la saison maigre), les programmes pour fournir des bons au cours de la "'bonne" saison qui peuvent être échangés au prix fort durant la saison maigre, et le choix du moment adéquat pour les mécanismes publics et autres transferts pour se concentrer sur la saison maigre.

Quelques rôles possibles pour les filets sociaux de sécurité

Tout ceci fait penser à plusieurs rôles possibles que pourraient jouer les filets sociaux de sécurité dans les pays pauvres :

- combler la plus grande partie du fossé de pauvreté ;
- ramener tous les pauvres (ou nombre d'entre eux) à un niveau de consommation acceptable ;
- faciliter la consommation (par exemple selon la saison) ;
- protéger contre les chocs majeurs ;
- assurer contre les risques individuels –soit les risques particuliers tels la perte de revenu, soit permettre aux pauvres d'entreprendre des activités plus risquées mais qui génèrent des revenus plus élevés;
- être considéré comme un investissement (pour éviter la dé-capitalisation, pour maintenir les enfants à l'école).

⁶ Voir pour exemple le livre d'Alderman & Siverly, "Prices, Markets, and Economic Reform in Ghana" à Sahn, (1996)

Le choix dépendra d'une combinaison de la nature de la pauvreté, du délai imparti aux décideurs, et de la nature des risques auxquels doivent faire face les pauvres. Le tableau en annexe -- indique un certain nombre de typologies du pauvre dans lesquelles les pays pourraient tomber, et les genres de filets sociaux de sécurité que les décideurs doivent considérer en terme de réponse.

III. Qu'est ce qui est réalisable ?

53. Le problème dans les pays à très faibles revenus est moins souvent une question de décider de ce qui est souhaitable comme filets sociaux de sécurité, mais plutôt de déterminer ce qui est réalisable. Trois facteurs empêchent généralement la réalisation des programmes de filets sociaux de sécurité: premièrement, la capacité financière à prendre en charge les interventions, deuxièmement, la disponibilité de l'information et troisièmement, la capacité administrative. Malheureusement dans les pays considérés ces trois facteurs sont des facteurs obligatoires.

Contrainte de l'Information

54. Pouvoir concentrer les programmes sur des sous-groupes ou individus particuliers exige une information considérable – information qui n'est souvent pas disponible, et dont l'acquisition revient excessivement chère. Dans la plupart des pays les transferts sont ciblés sur la base de critères tels que les revenus ou les caractéristiques démographiques telles que la taille des ménages (par exemple les allocations familiales) ou l'âge (par exemple les pensions). Cependant, dans les pays à faibles revenus que nous examinons, les revenus des ménages consistent la plupart du temps de la production propre de céréales, et ces revenus ne sont presque jamais connus d'avance avec certitude ; car même les attributs les plus fondamentaux tels que l'âge ou l'exploitation de la terre, ne sont pas généralement enregistrés. Au Malawi, par exemple, même s'il est bien connu qu'il existe une forte corrélation entre la pauvreté et l'exploitation des terres, il s'est avéré impossible d'initier un programme de distribution gratuite d'engrais aux pauvres sur la base de l'exploitation de terre, parce qu'il n'y avait aucun enregistrement de ces exploitations.

55. Des caractéristiques plus évidentes encore, telles que les ménages dirigés par les femmes, les orphelins ou l'infirmité, peuvent être considérés dans la sélection de ceux qui devraient être bénéficiaires ; mais ceci pose des problèmes de vérification. Par exemple, tout le monde peut soudain devenir orphelin ou plusieurs ménages peuvent du jour au lendemain être dirigés par des femmes, si les transferts de nourriture gratuite ou d'argent ne sont disponibles que pour ces groupes.

56. L'une des options dans les cas où les revenus ne sont pas connus est de tirer les informations par indicateurs "interposés". Ceci peut être fait en utilisant les données d'un ménage pour identifier d'autres caractéristiques qui ont une forte corrélation avec la pauvreté. Par exemple les caractéristiques démographiques des ménages, le système éducatif ou le type d'habitation, ont tous été utilisés dans des programmes en Arménie, au Chili, et en Colombie. En Indonésie, des données sur les programmes de planification familiale des ménages ont été utilisées pour cibler les transferts de l'aide sociale durant la crise récente. Il peut arriver que ces attributs ne soient pas connus dans les pays très pauvres ou (c'est fort plausible) il se peut que les moyens suffisants pour les évaluer exactement n'existent pas.

57. Une autre option finale consiste à instaurer un préalable pour la participation à un autre programme qui **lui est** connu pour être sélectif pour les pauvres. Par exemple, l'éligibilité à la distribution gratuite de la nourriture ou des engrais peut être un préalable à la participation à un programme de travaux publics (autocible) ou à l'inscription d'un enfant sous-alimenté dans un programme alimentaire..

58. Il y a finalement trois issues par rapport à la contrainte de l'information : (i) choisir les programmes auto cibles, (ii) utiliser la communauté comme groupe cible ou (iii) opter pour une couverture universelle. Les exemples de programmes auto cibles incluent l'emploi public à un taux de salaire en dessous du taux sur le marché ou l'approvisionnement en marchandises de qualité inférieure qui ne seront généralement pas achetées par les non-pauvres. Le fait de cibler la communauté (discuté plus loin dans la section suivante) n'élimine pas entièrement les besoins en

information mais les ramène au niveau de la communauté où l'information est sans doute mieux connue, plus facile à collecter, et – dans la mesure où elle est gérée par des chefs de village – cela permet d'intérioriser les charges induites et réduit le coût financier du programme. Les programmes de droit universel éliminent tout à fait quelque charge d'identifications des bénéficiaires, mais ils ne sont pas à la portée des pays à très faible revenu – comme nous le verrons ci-dessous.

Contrainte Administrative

59. En général la marge de manœuvre dans la gestion des programmes complexes est limitée dans les pays à très faible revenu. La gestion, la comptabilité, la logistique et les systèmes de contrôle financiers sont typiquement faibles et le personnel qualifié est très recherché dans ces pays. Dans le même temps, les programmes de transfert et en particulier les programmes cibles, nécessitent une forte main-d'œuvre. Lorsque la base de l'information est faible et qu'il n'y a pas une tradition de "respect des règles", une surveillance substantielle moyenne est nécessaire pour éviter les pertes, pouvoir gérer la répartition et le ciblage. Les programmes ciblés utilisent également beaucoup de personnel bénévole – et particulièrement des superviseurs de terrain.

60. Cependant dans les pays à très faibles revenus, le personnel manque à tous les niveaux. Le faire venir revient cher (comme c'est le cas avec les programmes des O.N.G.), et souvent cela n'est pas réalisable vu le taux des salaires pratiqué par les gouvernements. Plus important encore, dans les pays où le personnel de prestation de service est limité, il y a également les coûts liés aux moyens pour les détourner d'autres activités d'assistance que ce soit la lutte contre le paludisme, l'éducation, le SIDA ou les programmes ruraux d'approvisionnement en eau.

61. Quelles sont les implications politiques? L'une d'entre elles est de concevoir des programmes systématiques simples conformes à la capacité de mise en œuvre dans les pays. Comme corollaire, les programmes qui impliquent des étapes simples et répétées, et qui sont soutenus pendant une très longue période, sont plus susceptibles d'être mis en œuvre (mise en œuvre effective) par le personnel non qualifié de niveau inférieur. C'est un point intéressant à considérer dans les pays à très faible revenu, où les programmes de filets sociaux de sécurité sont souvent dirigés par des bailleurs de fonds, et dont la durée s'étend seulement sur quelques années avant d'être abandonnés en faveur d'un autre système.

62. Le fait de choisir quelques programmes simples pour tout le pays plutôt que d'exécuter une pléthore de programmes séparés, et le fait de les soutenir sur une longue période, débouchent souvent sur la réussite de cette mise en œuvre. En conclusion, dans le choix de programmes types, les décideurs doivent explorer la possibilité d'utilisation des systèmes administratifs existants. Par exemple, l'exécution d'un programme de nutrition à travers le réseau existant de postes de santé et de leurs personnels serait préférable à l'instauration d'un nouveau système; de même, utiliser les systèmes gouvernementaux existants d'exploitation rurale et de maintien des programmes pour maximiser l'emploi chez les pauvres est administrativement plus réalisable que d'établir un nouveau système de programmes de travaux publics. Dans chaque cas, il y aurait des compromis à trouver (par exemple le système de santé peut déjà être submergé ou bien le Ministère des Travaux Publics peut ne pas être suffisamment sélectif des pauvres), mais ces options méritent d'être évaluées.

Communauté cible

63. L'un des moyens les plus manifestes pour contourner à la fois les contraintes administratives et celles liées à l'information c'est de considérer la communauté cible. Les communautés elles-mêmes ou les représentants municipaux (par exemple les personnes âgées du village, les groupes religieux ou les ONG) peuvent être chargés à la fois d'identifier les bénéficiaires – suivant un ensemble de critères comme la non-possession de terre, la situation d'orphelinat ou de misère – et de leur attribuer les allocations. Les risques, bien sûr, sont le favoritisme, les difficultés politiques et sociales qui accompagnent la prise de décisions sur l'inclusion et l'exclusion, et les coûts et le volume de travail dans l'organisation, la formation, et le soutien d'un réseau de groupes de village à l'échelle nationale.

64. C'est incroyable qu'il puisse exister très peu d'expériences sur le système de communauté cible. Dans le cadre d'un programme au Rajasthan dans les années 1970s il avait été alloué aux communautés des fonds destinés aux 10 familles les plus pauvres dans chaque village, et il leur avait été demandé de sélectionner publiquement (par annonce) les ménages bénéficiaires. Le programme fut efficace en ciblant les plus pauvres, mais au bout du compte il a fini par s'effondrer par manque de soutien politique (les plus pauvres constituant une base politique trop peu importante pour mériter d'être soutenus sur une longue période de temps). Dans le cadre d'un programme de redressement suite à la sécheresse au Malawi en 1995/96, un comité avait été chargé de déterminer la distribution gratuite de semences et d'engrais aux plus nécessiteux. Dans la plupart des cas, le comité avait décidé de donner une petite quantité à tout un chacun plutôt que de s'aventurer dans des décisions difficiles et souvent controversées de sélection des bénéficiaires. Plus récemment, des tentatives ont été faites en Ouzbékistan visant à orienter l'assistance aux enfants grâce à des groupes quasi religieux appelés *mahallahs*, et en Arménie où les directeurs et les groupes de parents/professeurs ont été mis à contribution pour cibler les rachats des manuels scolaires.

Contrainte Fiscale

65. Il se peut que le plus grand obstacle aux filets sociaux de sécurité dans les pays à très faible revenu soit lié à l'accessibilité même. La dépense publique totale est déjà à un niveau très bas dans ces pays, avoisinant approximativement 50 à 75 \$ par personne et par année⁷. Dans le même temps, les demandes en concurrence pour le développement essentiel des investissements sont accablantes - les pays les plus pauvres sont aussi ceux qui comme d'habitude, n'ont pas une capacité éducative suffisante, possèdent les infrastructures routières les moins développées, et la plus faible couverture des populations en termes d'approvisionnement en eau ou en services de santé essentiels.

66. Pour illustrer ce point, un programme de filets sociaux de sécurité conçu pour un transfert de 20\$ par an (soit juste 1,67\$ par mois) à chaque pauvre dans un pays à très faible revenu coûterait dans les environs de 5% du PIB, soit 21% des dépenses publiques totales⁸ - un niveau qui est probablement inaccessible.

67. Pour placer tout ceci dans un contexte, nous avons ainsi calculé que dans le cas du Malawi, le coût d'un programme relativement modeste conçu pour atteindre 15% de la population la plus pauvre, et pour augmenter leurs revenus de 1 \$US par mois, coûterait l'équivalent des salaires de 40.000 instituteurs par an, soit l'équivalent du budget total de fonctionnement du Ministère de la Santé (Smith, 2000). Le tableau 6 illustre les coûts approximatifs pour les transferts publics relatifs aux dépenses publiques dans des zones prioritaires dans un échantillon de ces pays.

Tableau 6 – Coûts des Programmes de Transfert à Grande Echelle Comparés aux Dépenses Actuelles en Santé et en Education

Coût approximatif de transfert :		Total approximatif	
10\$ par habitant et par an à :		Dépense publique	
Tous pauvres	25% des plus pauvres	Santé	Education
(Millions de dollars US par an)		(Millions de dollars US par an)	
Tchad	45	18	39 27
Malawi	59	28	65 125
Népal	97	58	66 162
Niger	63	25	26 46
Tanzanie	163	80	87 non disponible

Source : Calculs de l'auteur

68. En fin de compte, il n'existe aucun niveau optimal de dépenses en matière de filets sociaux de sécurité. Apparemment, il existe toujours un continuum de compromis entre les dépenses liées aux

⁷ Basé sur le PNB de 200-300 \$ par habitant, et les dépenses publiques de 25% du PNB.

⁸ Hypothèse à titre d'illustrations : 40% de la population pauvre, un transfert de 20 \$ par habitant, plus 30% de coûts administratifs ; un PNB de 200 \$ p.c. et les dépenses publiques de 25% du PIB.

filets sociaux de sécurité et les autres dépenses de développement de la croissance; et il n'y a aucun moyen de définir la 'bonne' combinaison. L'une des questions qui mérite d'être prise en considération est l'efficacité et la rentabilité des dépenses du gouvernement par rapport à d'autres interventions. Si la combinaison des dépenses est mauvaise ou si l'efficacité d'autres dépenses publiques est faible - par exemple, dans les domaines de la santé, de l'éducation ou des infrastructures- alors il faudra plus d'un argument pour des transferts directs, en ce sens qu'on ne pouvait essentiellement faire pire ou bien un peu mieux, en mettant l'argent directement à la disposition des pauvres. Le même raisonnement peut s'appliquer tout au moins à certaines ressources d'aide extérieures.

69. Le tableau 7 ci-dessous récapitule certains critères de choix et de conception de programmes que les décideurs peuvent vouloir prendre en compte en réponse aux trois contraintes :

Tableau 7 - Conception de Programme pour Prendre en Compte les Contraintes Essentielles

<u>Contrainte liée à l'information</u>	<u>Contrainte liée à la capacité administrative</u>	<u>Contrainte fiscale</u>
Usage de programmes auto cibles Essai de communauté comme cible	Autociblage Programmes universels	Couverture sélective Utilisation des dépenses existantes pour affecter les transferts
Usage d'indicateurs interposés - Droit universel	conception de programmes simples Variété de programmes limités	Programmes ciblés 'Incitation' des dépenses en se concentrant sur l'assurance contre les risques
	Utilisation de la capacité des systèmes administratifs Maintien de mêmes procédures sur une longue période	Utiliser les dépenses de filets sociaux de de sécurité pour réaliser d'autres objectifs de devpt.

Source : Auteur

IV. Choix des programmes

70. L'encadré cidessous présente un aperçu des différentes sortes de programmes qui sont habituellement utilisés dans les pays en voie de développement. Il existe des analyses complètes favorables ou non aux divers choix de programme, et des critères qui doivent être pris en compte dans l'évaluation de leur sélection (voir par exemple, Subbarao et al., 1997). L'analyse ici met l'accent uniquement sur les considérations spéciales qui pourraient s'appliquer dans des pays à très faible revenu.

Encadré – Programmes de Filet de Sécurité Possibles

<u>Transferts liquides</u>	- A des groupes sélectionnés (ex. Soutien aux handicapés et aux orphelins)	
	- Universel	- Pensions
		- Allocations de chômage
<u>Programmes alimentaires</u>	- Distribution gratuite de nourriture	- Allocations familiales
		- Permanent
		- Aide, victimes de sécheresse
	- Nourriture contre travail	
	- Cachets alimentaires	
	- Cantine scolaires	
<i>Subventions alimentaires</i>		
<u>Matériels agricoles</u>	- Paquets/Bons gratuits	
	- Subvention	
<u>Programmes alimentaires</u>	- Nutrition infantine	
	- Complément en micro-substances nutritives	
<u>Programmes d'exemption de paiement de droits</u>	- Education	
	- Santé	Source : Auteur

71. **Les travaux publics** sont parmi les quelques interventions auto-cibles disponibles, et sont donc particulièrement attractifs dans les pays à très faible revenu où l'information et la capacité à cibler sont faibles. Ils ont l'avantage supplémentaire que si les travaux sont bien choisis, ils peuvent donner des avoirs productifs. Les programmes de travail conviennent particulièrement aux pays à très faible revenu où le caractère saisonnier de la pauvreté est un grand problème parce qu'ils peuvent briser le cycle en absorbant la main-d'œuvre quand elle est abondante durant la saison sèche non-agricole et parce qu'ils peuvent être développés pendant la période de crise (par exemple pendant la sécheresse ou lors des chocs macro-économiques).

72. Les inconvénients sont que ces programmes d'emploi constituent un moyen relativement coûteux de faire des transferts (coût de 2\$ pour chaque 1\$ de salaires transférés) ; ces programmes sont également d'une gestion complexe comparés aux programmes de transfert fondamentaux. Pour justifier ces coûts il est important que les capitaux générés soient soigneusement choisis afin de contribuer à l'augmentation des revenus des pauvres dans le long terme.

73. L'expérience a prouvé que pour cibler les plus pauvres à travers des travaux publics il est très important d'obtenir le bon taux de salaire- ce qui signifie qu'il doit être placé au-dessous du salaire prévalant sur le marché pour la main-d'œuvre non qualifié. Ce taux équivaldrait dans ces pays au taux habituellement consenti pour le travail agricole journalier temporaire. L'emploi public a été utilisé sur une grande échelle dans les pays en voie de développement dont le niveau de vie est moyen (des exemples notables incluent le Chili, le Mexique, et le plan de garantie d'emploi de Maharastra en Inde) ; cependant, il a été moins utilisé dans les pays à très faible revenu où le système travail contre nourriture a été la forme la plus commune, avec le développement croissant d'agences de travaux publics (AGETIP), dans les régions urbaines de l'Afrique occidentale, durant ces dernières années.

74. **Programmes de Nutrition** : L'attrait des programmes de nutrition c'est qu'ils ont des critères bien définies de ciblage. En outre, l'expérience indique que la capacité existe, même dans les pays très pauvres, d'évaluer réellement la malnutrition et de mettre en application un programme de nutrition à l'intention des enfants à travers les infrastructures sanitaires existantes et les travailleurs communautaires. Ils représentent également un investissement sûr pour l'avenir, en réduisant les effets à long terme de la malnutrition. Les inconvénients sont qu'ils sont relativement complexes sur le plan administratif, et peuvent surcharger les capacités d'action déjà limitées des Ministères de la Santé. Il y a aussi le fait qu'ils dépendent souvent de bailleurs de fonds et sont donc exposés soit à l'arrêt soit au démarrage dans l'exécution des programmes, diminuant ainsi l'impact à long terme recherché.

Encadré- Exemple de Quelques Programmes de Filets de Sécurité dans les Pays à Très faible Revenu

Mozambique – Le programme GAPVU : Le GAPVU qui a été lancé après la guerre civile pour aider les groupes indigents en milieu urbain du Mozambique avait pour objectif d'augmenter le niveau de consommation à un taux modeste de 1700 cal. par jour pour : (i) les ménages comportant des enfants sous-alimentés de moins de 5 ans; (ii) les femmes enceintes montrant des signes de risque alimentaires ; et (iii) les personnes âgées et les handicapés dans les ménages ne comportant pas de personne en âge de travailler. Le transfert d'un montant de 1 \$US par personne et par mois était suffisant pour augmenter la consommation moyenne à 13% parmi les bénéficiaires, ce qui serait une augmentation moyenne de 80% à 91% par rapport à la ligne de consommation de la pauvreté. Le transfert se fait en liquide, et est géré par une combinaison de fonctionnaires et agences locaux. Les problèmes liés à l'application des critères et des enquêtes de niveau de vie ont mené à une certaine perte ; et on estime que 30% des avantages sont allés aux non-pauvres. En 1996 le programme GAPVU concernait 80.000 ménages, soit environ 16% de la population urbaine. Les évaluations faites ont conclu en général que le programme a eu un impact positif sur la réduction de la pauvreté urbaine. L'inconvénient, naturellement est qu'il est exclusivement urbain, alors que 85% de la population du Mozambique, et la grande majorité des pauvres, vivent dans les zones rurales.

Le Malawi – L'initiative des paquets de démarrage A la suite de la grande augmentation des prix de l'engrais dûe au retrait des subventions et à la dévaluation, le gouvernement a initié au cours de 1996/97 un programme pour fournir de petits paquets d'engrais et de semences à tous les petits exploitants ruraux (environ 2,8 millions de ménages, soit 90% de la population). Le programme qui se justifie en raison du maintien de la production de maïs au niveau national et de la fertilisation du sol pour cause de chute dans l'utilisation d'engrais, n'était en fait qu'un transfert pur. La valeur du transfert, en termes de maïs produit, était environ de 15 \$ par ménage, soit 50% de plus que ce que le gouvernement dépense pour fournir les paquets (10\$ chacun). L'idée était que chaque paquet couvrirait à peu près 1/10e d'un hectare, ce qui était suffisant pour produire 6 semaines de maïs supplémentaire, aidant ainsi les familles à traverser les périodes creuses de la maigre saison. Malgré les quelques pertes et la 'double-baisse ', le programme a assez bien ciblé les petits exploitants ruraux, et a duré trois années. Les inconvénients étaient le coût global, estimé à 27 millions \$US par an, plus que ce que le Malawi pourrait supporter, et le fait que beaucoup de ceux qui recevaient les paquets n'étaient pas nécessaires – ils n'étaient pas parmi les plus pauvres, et avaient les moyens d'acheter un peu d'engrais eux-mêmes. Cette année (2000) ils sont ciblés à travers une sélection combinée sur le plan géographique et communautaire.

L'Inde –Le Plan de garantie d'emploi de Maharastra : Etant parmi les programmes publics de filets sociaux de sécurité les plus importants et de la plus longue durée, les MEG ont été initiés en 1973 pour fournir de l'emploi aux pauvres dans la zone rurale Maharastra. Les objectifs étaient de réduire la pression de l'exode vers Bombay, et de fournir de l'emploi particulièrement aux femmes, et particulièrement pendant la saison agricole creuse. L'une des caractéristiques innovatrice de ce plan était qu'il fournissait une garantie d'emploi à moins de 5 kilomètres du domicile. Ceci, combiné avec le fait qu'il a été soutenu sur une longue période, a permis aux pauvres de définir le flot de leurs revenus selon leurs espérances, modifiant ainsi leur comportement, et entre autres, faisant une forte incitation à la hausse des taux de salaires très bas des ruraux. Au plus fort de son fonctionnement, le programme MEGS a créé des emplois journaliers de 100 à 180 millions chaque année, à un coût environ de 1,20 \$US par emploi journalier créé. Il a permis la construction d'infrastructure rurale – particulièrement les travaux d'irrigation – ce qui a eu un effet multiplicateur substantiel en termes de contribution aux revenus ruraux. Le taux de salaire était assez bas pour cibler les pauvres jusqu'en 1988. Lorsque le gouvernement a doublé le taux de salaire minimum (qui a égalé le salaire de programme), le résultat fut le rationnement du travail et l'érosion de l'élément de garantie intervenu dans le plan de même que la limitation de l'effet d'autocible.

75. **Les transferts en liquide** Les formes directes de transferts les plus connues sont les pensions, les assurances chômage, et les aides sociales. Pour différentes raisons, elles ne sont pas toutes adaptées aux pays à très faible revenu. **Les pensions** ne sont généralement pas appropriées, parce que les renseignements donnés sur l'âge ne sont pas fiables ou ne sont pas du tout disponibles. (Bien qu'il existe quelques exemples dans ce domaine, le cas le plus notable est celui de l'Afrique du Sud qui a exécuté un programme approprié destiné à donner des pensions à ceux qui ne bénéficiaient pas auparavant d'un salaire pour non-emploi. Cependant, ce n'est pas un pays à très faible revenu et son exemple illustre ce qui peut se faire quand il y a : (a) un excédent à redistribuer, et (b) un appareil administratif capable de ciblage). **L'assurance chômage**, encore une fois, n'est pas très significative dans un environnement où la moitié sinon plus de la moitié de la population est constituée de fermiers qui produisent des récoltes pour leur propre consommation et où seulement une partie infime de la main d'œuvre (dont presque aucun n'est de la classe des pauvres) est officiellement employée. **L'aide sociale** ciblant les plus nécessiteux souffre de deux problèmes: (a) il n'existe aucune mesure fiable d'identification du plus nécessiteux, et (b) le nombre de bénéficiaires potentiels est si grand qu'on ne peut les prendre tous en charge.

76. Il peut y avoir une possibilité de cibler les transferts directement sur les groupes spécifiques tels les orphelins, les veuves, les ménages mono-parentaux – à la fois parce que ces groupes sont généralement perçus comme méritant un soutien, et parce qu'il y a une corrélation démontrable avec l'état de pauvreté – même si le taux de revenu ne peut être évalué⁹. Mais de toute façon il existe des problèmes considérables liés à l'identification des bénéficiaires et à la gestion des ciblés. En outre, les orphelins ou veuves ne sont pas tous pauvres, et nombre d'entre eux appartiennent à des ménages plus élargis et non-pauvres. Tel que discuté ci-dessus, le seul moyen évident de contourner ce problème est de cibler la communauté – mais même dans ce cas, l'expérience a été limitée et combinée. Parmi les exemples limités de transferts liquides dans les pays très pauvres figure le programme GAPVU en Mozambique (voir encadré). La tendance générale des décideurs est qu'ils préfèrent opérer des transferts en nature dans ces pays. Quoique l'argent liquide soit plus efficace, il est généralement difficile à faire accepter sur le plan politique – les gens mettent l'argent liquide au premier plan (qui est généralement employé plus par les non-pauvres), – au point que les gens sont plus à même d'accepter la distribution de la nourriture aux pauvres avec beaucoup plus de facilité que la distribution de l'argent liquide. La distribution des bons ou l'utilisation des escomptes sélectionnés et ciblés, pour des produits consommés par les pauvres, peut être plus acceptable sur le plan politique dans ces pays à très faible revenu.

Nourriture et Programmes alimentaires

Les subventions alimentaires Les subventions ou transferts de nourriture non ciblés – quel que soit la forme – ont généralement démontré une non-viabilité fiscale. Le Bangladesh, l'Egypte, l'Inde, le Pakistan, le Sri Lanka, et la Tunisie ont tous initiés des transferts généralisés de nourriture au début des années 50. Le coût budgétaire des programmes a progressivement augmenté dans tous ces pays. Ainsi, au début des années 80, le coût d'un programme général correspondait à 5 % du PIB au Sri Lanka et 4 % en Tunisie. Lorsque le programme était général, la part des bénéfices de transfert des pauvres (quintile inférieur) était généralement peu élevée ; dans de nombreux pays les bénéfices étaient même distribués à travers des groupes quintile.

La plupart des pays ont commencé à abandonner les programmes généralisés pour des programmes ciblés. La Tunisie a eu recours à l'approche qui consiste à cibler une auto-sélection tandis que le Sri Lanka passait à l'adoption de nourriture. D'autres pays tels que le Bangladesh, le Honduras, la Jamaïque, la Jordanie et le Mexique ont également changé les programmes généralisés. Mis à part une baisse des coûts budgétaires, des profits considérables ciblant l'efficacité ont été enregistrés après un abandon des programmes généralisés. Par exemple, en Tunisie, la part du quintile le plus pauvre a augmenté de 8 % sous un régime généralisé à 25 % après l'adoption de programmes alimentaires autociblés, tandis que le coût du programme a connu une baisse de 4 à 2 % du PIB.

⁹ Par exemple, au Malawi, il a été prouvé que le nombre des ménages tenus par les femmes étaient disproportionné parmi les pauvres

77. **Les cantines scolaires** souffrent de grandes erreurs d'inclusion, puisqu'il est difficile d'alimenter seulement les pauvres dans une classe donnée ; et il est plausible que les pays à très faible revenu ne puissent supporter un grand nombre. Il est estimé, par exemple, que le développement d'un programme pilote alimentaire au niveau scolaire à l'échelle nationale, coûterait au Malawi 200 millions \$ par an, soit presque un tiers du budget national. Une première analyse a révélé des coûts moyens équivalents à 24,38 \$ par étudiant et par an (bien qu'il y a une variation considérable¹⁰). Si un pays de taille moyenne à très faible revenu a 3 millions d'étudiants, ceci implique des dépenses autour de 73 millions \$US par an, qui est presque certainement insupportable pour ce pays. La seule alternative réalisable est de cibler géographiquement – en fournissant des repas dans les zones les plus pauvres seulement ou dans certains types d'écoles – comme cela a été le cas au Costa Rica.

78. La gestion de l'alimentation en milieu scolaire est également lourde sur le plan administratif. Elle bouleverse la gestion de l'école et des classes et ajoute un fardeau supplémentaire aux tâches des administrateurs scolaires. Une alternative moins gênante c'est le système "nourriture contre éducation", qui fournit des dons en nature, souvent des sacs de céréales aux familles dont les enfants vont à l'école régulièrement, comme cela a été le cas au Bangladesh, au Pakistan, et au Malawi. Naturellement, l'intérêt c'est que l'alimentation en milieu scolaire peut être un moyen d'attirer les enfants à l'école. Cependant la valeur à cet égard doit être évaluée par rapport à d'autres interventions dans le système éducatif – par exemple, il ne sert à rien d'attirer des enfants à l'école si l'enseignement n'est pas efficace, et dans un environnement au budget très serré, les mêmes ressources pourraient être utilisées au mieux dans la formation et la supervision des enseignants.

79. **La distribution gratuite de nourriture** a toujours joué un rôle spécial dans les programmes de sécurité de la plupart des pays très pauvres, en partie parce que la faim est une manifestation si évidente de la pauvreté extrême, et parce que ces pays sont particulièrement sujets à la sécheresse. Mais il y a également la prédilection de la part de la communauté des bailleurs de fonds pour l'aide alimentaire, et parce que la distribution de produits alimentaires est généralement plus acceptable sur le plan politique que l'argent liquide. Les inconvénients sont que les programmes de distribution gratuite de nourriture déforment les marchés, peuvent créer la dépendance, et comportent beaucoup d'erreurs d'inclusion et des fuites vers le non-pauvres. Ils sont également lourds et chers à gérer sur le plan administratif, car ils impliquent le déplacement des quantités énormes de céréales dans le pays.

80. Les programmes de distribution de nourriture peuvent remplacer les pénuries du marché dans les pays où des marchés privés de céréales sont moins développés; il y a manifestement une raison à la distribution pendant des périodes de mauvaises récoltes ou de sécheresse. Alors que le problème fondamental est habituellement l'insuffisance des **revenus** parmi les pauvres plutôt qu'un manque global de nourriture, dans certains cas la nourriture est simplement non disponible à n'importe quel prix – particulièrement dans les régions éloignées. Nous recommandons généralement que les programmes de distribution de produits alimentaires soient limités aux cas de situations d'urgence (comme par exemple la sécheresse périodique ou des affluences massives des réfugiés, etc.); mais les pays sont alors laissés avec le problème de non-disponibilité de l'aide alimentaire fourni dans les situations de non-urgence – en particulier par le PAM. La solution préférée serait de monnayer une telle aide et de l'utiliser pour soutenir d'autres programmes d'action sociale plus optimaux ; mais si cela n'est pas réalisable, le fait d'associer la distribution à une condition de travail (par exemple nourriture contre travail) ou à un programme national de nutrition de l'enfant, pourra assurer l'optimisation; par ailleurs, la nourriture pourra être acheminée vers des programmes communautaires de transfert qui soutiennent les plus vulnérables (les orphelins, les handicapés) au cas où de tels programmes existent.

81. **Les prix des denrées alimentaires saisonniers et le bon approvisionnement :** Dans les pays où l'on assiste à des pénuries saisonnières de nourriture et à des hausses de prix, les interventions publiques pour assurer une bonne consommation – soit par la gestion de réserves ou de subventions saisonnières – sont potentiellement intéressantes. Les exemples comprennent la gestion d'une réserve nationale de nourriture, l'achat des excédents pendant la saison de moisson et la libération des stocks

¹⁰ Voir tableau 3 en annexe pour un échantillon de programmes alimentaires scolaires et leurs coûts

pendant la saison maigre, la gestion et le contrôle des prix des céréales essentiels et/ou la subvention saisonnière explicite des prix. De tels interventions étaient courantes auparavant en Asie du Sud et de l'Est et sont maintenant en grande partie confinés aux régions de l'Afrique où le marché libre est moins développé.

82. Les inconvénients sont qu'il est difficile de gérer un tel programme de soutien destiné spécifiquement aux pauvres. Les risques sont les suivants:

- ?? le détournement de subventions par les consommateurs non-pauvres – de la population urbaine en particulier;
- ?? l'achat des produits par des intermédiaires pour la revente au prix du marché (fixé en fonction de la pénurie) ;
- ?? souvent, le gouvernement n'a pas les moyens d'intervenir à une plus grande échelle pour influencer réellement sur les prix et l'approvisionnement – d'où des dépenses substantielles pour une intervention qui est en définitive inefficace ;
- ?? la poursuite des interventions publiques va empêcher le développement des marchés libres actifs qui par la suite serviront d'intermédiaires à travers les saisons.

83. En général, il est recommandé que les interventions libres soient les approches de préférence. Elles influencent l'offre et la demande en général par les achats et les ventes aux prix commerciaux - seulement sur une base sélectionnée, et là où les marchés libres ne fonctionnent pas naturellement.

Intrants Agricoles

84. **Subventions.** Il y a souvent une tendance à vouloir subventionner les intrants agricoles dans les pays très pauvres – particulièrement en engrais – en partie pour des raisons d'assistance aux pauvres et en partie pour des raisons de productivité. Le problème, naturellement, c'est que ce sont les non pauvres qui profitent essentiellement des transferts sous forme de subvention: les engrais sont utilisées en directe proportion avec la taille de l'exploitation ; elles sont souvent utilisées plus par de grands exploitants que de petits fermiers qui pratiquent la culture de subsistance. S'il y avait un moyen d'acheminer directement les subventions d'engrais aux fermiers ou aux exploitations ciblées cela pourrait faire partie d'une stratégie de filet de sûreté ; mais jusqu'ici aucun moyen n'a été trouvé.

85. **La distribution gratuite** de petites quantités d'engrais et de semences, peut en fait être préférable aux subventions, parce qu'elle est moins dénaturante pour les marchés d'intrants agricoles, et peut ne pas intéresser les grands exploitants. Les programmes d'intrants agricoles pour les pauvres en milieu rural sont de plus en plus populaires. La Zambie, le Mexique, le Malawi, et le Zimbabwe, sont parmi les pays qui utilisent ou considèrent l'utilisation de tels programmes. L'attraction est l'effet 'multiplicateur', parce que la valeur des bénéfices est influencée par l'investissement par les pauvres de leur propre travail, et les contributions naturelles de l'eau, du soleil, etc.... (au Malawi par exemple, la valeur des bénéfices pour le ménage était en moyenne de 1,5 fois le coût du paquet fourni ; l'exemple du Mexique montre que l'effet de revenu net d'une injection ciblée d'argent liquide au moment de la plantation était entre 1,5 et 2,6 fois¹¹). Une telle distribution peut également compenser des pénuries du marché là où la contribution des marchés ruraux ne fonctionne pas correctement, et où les subventions ou les réseaux de commercialisation générale du gouvernement ont été abandonnés subitement. Quelques principes de base s'imposent probablement pour réduire au minimum les effets de déformation : les paquets doivent être petits, afin de n'intéresser généralement que les plus pauvres ; en général, les bons sont préférés à la distribution des produits; la distribution ciblée est préférable, mais il y a souvent des problèmes d'identifications des bénéficiaires.

V. Questions sociales et politiques - quelques considérations supplémentaires relatives à la conception de programme -

a. Problèmes d'inclusion et d'exclusion dans les pays à très faibles revenus

¹¹ "Programmes de Transferts liquides avec effet multiplicateurs - PROCAMPO au Mexique", Soudoulet, de Janvry et Davis, 1999.

N'importe quelle forme de ciblage de programmes présente des problèmes d'inclusion – offrant par inadvertance des avantages à ceux qui n'en ont pas besoin -- et d'exclusion – excluant ceux qui sont les plus nécessiteux. Ce sont des choses qui arrivent particulièrement dans les pays très pauvres, où la différence entre le pauvre et le non-pauvre (ou entre le pauvre et le plus pauvre) sera moins prononcée. Il est bon de se rappeler que dans un pays où le revenu par habitant est de 200 \$, une personne de statut moyen vit avec moins de 60 centimes US par jour; et même les personnes appartenant au 7^{ème} groupe de revenu (c'est-à-dire parmi les 30% de la population la plus riche) seront plus pauvres que ceux qui seraient normalement ciblés pour des transferts publics dans d'autres pays modérément pauvres. (Par exemple, une personne du 7^{ème} groupe au Népal gagnera approximativement 180 \$US par an, ce qui le classerait parmi les 10% les plus pauvres de la population en Bolivie ou aux Philippines.)¹²

Le ciblage géographique est le plus facile sur le plan administratif, et lorsque les données de pauvreté sont correctes il peut fournir une base défendable de sélection, sans avoir à choisir des ménages individuels. Avec une contrainte budgétaire stricte, le ciblage géographique est souvent le *seul* moyen facile pour réduire l'échelle d'un programme. L'inconvénient est qu'il peut mener à des erreurs énormes d'inclusion et d'exclusion. En termes simples, il y aura énormément de personnes non-pauvres dans les zones pauvres (qui seront bénéficiaires dans le cadre d'un programme géographiquement ciblé) et énormément de personnes pauvres dans les zones ou régions "non-pauvres" qui seront omises. Les évaluations du Malawi indiquent, par exemple, que se concentrer sur le tiers le plus pauvre du pays¹³ entraînera l'omission de pas moins de 60% de ceux qui sont au-dessous du seuil de pauvreté. A vrai dire, la réponse à ce problème consiste à savoir le degré de concentration de la pauvreté dans une zone donnée.

Cependant, une forme de ciblage géographique qui s'est souvent avérée fiable dans les pays très pauvres c'est le ciblage rural – i.e. choisir des zones rurales au lieu de zones urbaines. Alors que la pauvreté urbaine est sans aucun doute un problème sérieux, l'évidence indiscutable est que dans ces groupes de pays la population rurale est en moyenne tellement mal lotie financièrement que les gouvernements ne risquent pas de faire fausse route en choisissant des programmes qui sont concentrés sur eux.

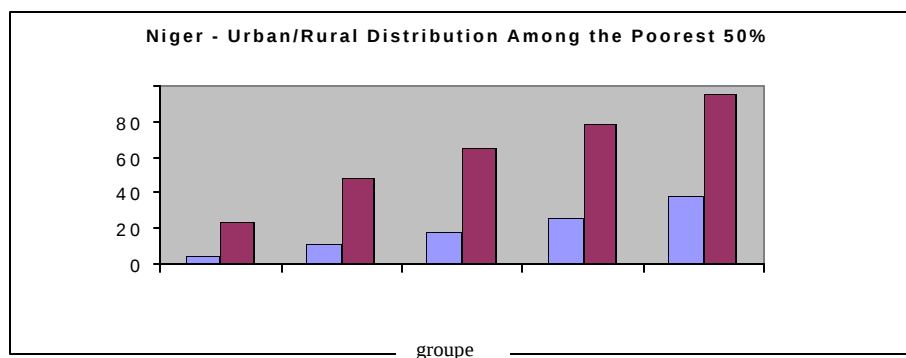
Tableau 8 – Différences Urbaines-Rurales – Echantillon de Pays à très faible revenu
(Moyenne nominale de dépenses par habitant -devise locale, plusieurs années d'étude)

	Rural		Urbain
	<u>Plus pauvres -20% -</u>	<u>Pauvres - 60% -</u>	<u>Plus pauvres 20%</u>
Mali (Francs CFA)	15	27	47
Niger (Francs CFA)	15	35	57
Tanzanie (Shillings)	36	56	58
Ethiopie (Birr)	396	600	550

Tandis que ces évaluations ne sont pas toutes adaptées au coût de la vie plus élevé dans les villes (qui peut être substantiel) elles indiquent néanmoins clairement que la consommation moyenne même pour les personnes modérément aisée dans des zones rurales est inférieure à toutes les autres sauf celles des plus pauvres dans les zones urbaines – suggérant ainsi qu'un programme de transfert qui cible des zones rurales seulement sera presque certainement progressif en termes de réduction de la pauvreté. La figure ci-dessous illustre le même point en mode graphique dans le cas du Niger.

¹² Ces comparaisons sont établis pour l'acquisition de parité de puissance – par exemple, le revenu moyen au bas du groupe aux Philippines est à 288 \$ par an (1997), et de 880 \$ par an en termes PPP, comparé à approximativement 825 \$ par an en terme PP pour les personnes du 7^{ème} groupe au Népal.

¹³ Définis sous l'exercice de la planification l'Affirmation de la Vulnérabilité, basé largement sur la production alimentaire par habitant. Bien que souvent imparfait, c'est le seul type d'évaluation disponible dans les pays à faible revenu.



Source : Niger, études de revenus et dépenses des ménages

Cibler la communauté, comme indiqué précédemment, est potentiellement un moyen de réduire les erreurs d'inclusion et d'exclusion. Il y a peu d'évidence empirique chiffrée relative à l'inclusion ou à l'exclusion de personnes pauvres en raison du système de ciblage communautaire. Des travaux récents effectués par Ravallion et Galasso (1999) sur un programme de nourriture ciblé sur la communauté au Bangladesh ont révélé qu'en moyenne les pauvres bénéficient du programme mais qu'il existe une grande variation d'une communauté à une autre ; sans quelques inquiétudes, il a été constaté plus d'exclusion de pauvres dans les villages qui avaient un éventail plus large de distribution du revenu. Ceci reflète le poids relativement faible des pauvres dans le processus de la prise de décision. Il a été également constaté qu'à mesure que le degré de couverture augmentait, la proportion des pauvres bénéficiaires augmentait alors que la proportion des non-pauvres n'augmentait pas. Ceci indique une "récupération" des avantages par les non-pauvres. L'implication est qu'une couverture plus large peut avoir comme conséquence une plus grande inclusion proportionnelle des pauvres dans le cadre de programme de ciblage communautaire¹⁴.

Couverture générale. Ainsi que nous l'avons noté, les politiciens et même la population dans son ensemble dans les pays à très faible revenu ne sont souvent pas convaincus qu'il y a une distinction réelle entre les pauvres et les non-pauvres permettant l'appui aux programmes qui sont seulement destinés à la proportion de 10% à 30% parmi les plus pauvres de la population, et préfèrent donc des programmes généraux (qui sont naturellement beaucoup plus acceptables sur le plan politique). Il y a un argument solide en matière d'économie politique en faveur de l'universalité— stipulant que les programmes généraux bénéficient d'un grand soutien populaire ; et puisque ces programmes donnent des avantages à la classe moyenne et à l'élite politique (ou au moins à leurs parents) ils ont tendance à être protégés alors que des programmes plus étroitement focalisés seraient abandonnés.¹⁵

Les problèmes sont relatifs au degré de l'erreur d'inclusion, et au coût fiscal. Si la répartition des revenus est assez basse et uniforme, excepté le faible pourcentage des plus riches, alors les erreurs d'inclusion seront relativement moindres. (Au Tchad, par exemple seulement 27% des avantages d'un programme général iraient à ceux qui ont un revenu au-dessus de 1\$ par jour, tandis qu'au Zimbabwe le pourcentage est de 64%.) En outre, maintenir un faible volume du transfert aura tendance à autocibler les pauvres dans une certaine mesure, puisque les riches ne se gêneraient pour postuler pour être bénéficiaires ou préféreraient éviter le stigma de faire ainsi. (Les exemples incluent la Namibie où la pension publique a été fixée à un niveau qui était sans importance pour l'élite blanche; le Malawi, où les paquets de démarrage de 10 kilogrammes d'engrais, bien qu'utiles, n'étaient pas particulièrement intéressants pour les grands fermiers ; et le Sri Lanka où la fourniture de brisure de riz de basse catégorie n'a pas intéressé ceux qui avaient les moyens de se procurer une catégorie de meilleur riz.)

¹⁴ Pour un rapport récent des questions et expériences avec la communauté cible, voir "Community Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets"; (Conning et Kevane, projet, 1999)

¹⁵ Il y a aussi une évidence du fait que la richesse totale peut être plus élevée dans les programmes généraux ; voir Gelbach et Pritchett : "More of the Poor is Less for the poor— The policies of Targeting".

Cependant, le problème réside dans le coût: les programmes généraux sont en définitive inaccessibles. Le Tableau 9 illustre le coût approximatif d'un programme général destiné au transfert de 10 \$ seulement par an (USA 3 cents par jour) à un groupe de pays pauvres

Tableau 9 - Coût annuel d'un transfert général de 10 \$ par habitant – Sélection de Pays

<u>Transfert</u>	<u>Dépenses publiques</u>	
	<u>Général</u>	<u>totales</u>
Ethiopie	700 millions \$	1, 500 m. \$
Malawi	126 millions \$	600 m \$
Népal	265 millions \$	830 m. \$
Niger	115 millions \$	350 m. \$

A/ Notes : Estimer 15% des coûts liés à la répartition et d'administration.

b. Protection sociale traditionnelle et rapport avec les transferts privés

Dans toutes les sociétés il existe un réseau complexe de transferts privés, de soutien familial et communautaire, et de protection sociale informelle. Ces mécanismes sont à la fois plus ou moins appropriés dans les pays à très faible revenu qu'ailleurs. Ils sont plus appropriés - historiquement – parce que l'appareil public n'existait pas et par nécessité la sécurité sociale et le bien-être ont été couverts par des transferts privés - habituellement par système inter-générationnel, entre les membres de la famille élargie, mais également, entre propriétaires et locataires, par exemple. Cependant, il y a de plus en plus de rupture dans ces systèmes sous la pression de la croissance démographique, du changement rapide des rapports de production –y compris les modifications des terres et du marché du travail – de même que d'une urbanisation et une monétisation des économies de subsistance.

Il y a également des indications suivant lesquelles les transferts informels sont *moins* appropriés dans les pays dont les économies sont très faibles. D'une part, dans un pays où les gens sont tous pauvres, il y a moins à partager. D'autre part, les pays qui nous intéressent et dont le revenus varient en moyenne entre 200 et 300 \$ sont typiquement moins urbanisés et ont moins de personnes dans le secteur salarié comparativement aux pays pauvres modérés, de sorte que le phénomène des transferts à partir des citadins et des parents employés, même s'il existe toujours, est moins important dans les régions les plus développées de l'Afrique de l'Ouest ou dans les zones les plus commerciales d'Asie du sud, par exemple.

	<u>Part de la population :</u>	
	<u>Urbaine</u>	<u>Agricole</u>
<u>Pays à très faible revenu</u>		
Burkina Faso	17%	93%
Ethiopie	17%	86%
Malawi	22%	87%
Népal	11%	95%
<u>Pays pauvres modérés</u>		
Bolivie	61%	46%
Egypte	45%	30%
Ghana	37%	60%
Zambie	39%	70%

Le rapport de Murdoch (1999) précise que les transferts sont considérables dans les pays pauvres modérés (Afrique du Sud où 40% des ménages ont reçu des transferts informels, Colombie (46%), et les Philippines (89% de ménages ruraux), alors que dans les pays plus pauvres les transferts sont relativement peu importants (comme par exemple dans les régions les plus pauvres du sud de l'Inde, au Burkina Faso, et dans le Sahel après une période de sécheresse, où des transferts informels ont compensé moins de 3% des pertes). Il conclut également que pour un certain nombre de raisons le risque de remplacement des transferts informels est relativement moindre dans les pays à faible revenu parce qu'il y a peu de migrants et peu d'emploi, et parce que les mécanismes comme l'échange

réciproque et l'assurance collective fonctionnent mieux parmi ceux qui ont un niveau de vie un peu meilleur, et en l'absence de grands chocs (comme la sécheresse ou le SIDA).

Dans les pays qui nous intéressent, la protection sociale informelle peut, de toutes les façons, être sous-optimale du point de vue de la réduction de la pauvreté, car le comportement d'individus pauvres peut les amener à prendre moins de risques au profit d'avantages moins importants (en entrant, par exemple, dans le métayage ou des organisations de travail ou en rejetant les avantages plus importants pouvant provenir des cultures).

Remplacer ou non les transferts privés est une question importante qui a besoin d'analyse attentive dans la conception de programmes de financement des filets sociaux de sécurité publics. Cela dépend beaucoup des impacts de distribution des transferts privés actuels. Il y a des indications qu'il y a beaucoup de variation des impacts de distribution des transferts privés. Aux Philippines, par exemple, la plupart des transferts privés semblent aller des pauvres vers les pauvres. En revanche, au Pérou, les transferts privés augmentent de manière considérable la consommation globale du décile le plus faible de 14 %, impliquant que la répartition des transferts dans ce pays sont en faveur des pauvres (Cox et Jimenez, 1989). Quelque soit l'impact des transferts privés sur la pauvreté, une chose semble être claire : la plupart des transferts privés semblent diminuer lorsqu'il y a une situation de crise co-variable comme la sécheresse ou la crise macro-économique. Même dans les pays relativement plus à l'aise de l'Asie de l'Est où les transferts informels sont historiquement demeurés élevés, la crise financière récente a eu des effets chez les personnes âgées insuffisamment protégées par de tels transferts dans la mesure où l'incidence de la pauvreté parmi les personnes âgées suite à la crise était plus élevée que la moyenne nationale. En Namibie aussi, après une période de sécheresse, les transferts privés ont baissé d'intensité (Subbarao, 1997). Tout ceci semble indiquer qu'étant donné la gravité et le coût de la pauvreté dans les pays à faible revenu, les programmes de filets sociaux de sécurité qui abordent les risques co-variables (tels que des travaux publics) semblent évincer moins les transferts privés. Quant aux transferts d'argent liquide et de nourriture, la conception des programmes nécessite d'être basée sur une analyse empirique approfondie des transferts privés actuels.

c. Assistance et Rôle des Bailleurs de Fonds

86. Les pays à très faible revenu ont tendance à être très dépendants de l'aide. Souvent, le choix des programmes de transfert est dicté par les offres des bailleurs de fonds ou la disponibilité de la nourriture ou de l'aide humanitaire, plutôt que par le "bon" choix d'intervention. Dans une certaine mesure ceci est inévitable, mais peut être surmonté par les gouvernements qui s'engagent fermement dans la formulation d'une stratégie de filets sociaux de sécurité sur le plan national au sein de laquelle l'aide peut être acheminée.

87. Le problème pratique le plus immédiat c'est que les programmes des bailleurs de fonds ont tendance à démarrer et à prendre fin, et souvent à ne durer que quelques années – ou tout au plus une décennie – et à être alors remplacés par de nouvelles initiatives. En conséquence, des systèmes efficaces et consistants ne sont pas développés. Ceci est particulièrement coûteux dans les pays où la capacité administrative est faible, car le personnel subalterne et les superviseurs doivent apprendre les nouveaux systèmes complexes d'exécution tous les deux ou trois ans, avec une perte prévisible d'efficacité et de rendement dans la livraison du programme. Une partie de la solution est que les bailleurs s'engagent à appuyer à long terme des programmes, et à maintenir la conception de programmes de base – même non parfaits – à moins qu'il y ait une raison contraignante absolue nécessitant un changement.

88. Un autre problème dans le fait d'avoir une pléthore de programmes initiés discrètement par des bailleurs de fonds¹⁶ c'est que la couverture aux bénéficiaires n'est pas coordonnée. Il manque souvent aux programmes conçus dans l'isolement par les différents bailleurs de fonds une définition commune de ceux qui sont bénéficiaires, de l'échelle ou des objectifs des transferts. En situation

¹⁶ Au Malawi, par exemple, il s'est avéré qu'il y avait 15 programmes de travail, d'alimentation et de transferts différents financés par de différents bailleurs de fonds.

extrême, ceci peut avoir comme conséquence que quelques ménages ou zones tirent profit de plusieurs programmes alors que d'autres ne sont pas du tout couverts.

En conclusion, des inquiétudes sont émises concernant le fait que les gouvernements ne devraient pas utiliser les aides à financer des transferts. Nous suggérons que ceci ne soit pas le vrai problème. La question est de savoir quel est le 'bon' programme de filet de sécurité, et combien il faut dépenser en ressources publiques pour les transferts aux pauvres – étant donné les conditions spécifiques de chaque pays : la nature de la pauvreté, les dépenses publiques concurrentielles, et l'existence ou non d'instruments efficaces disponibles pour une bonne exécution du programme. Une fois que ces questions sont réglées, les ressources pour un programme de filets sociaux de sécurité, en tant qu'élément d'un module global de dépense publique, devraient être conformes. Il est important de noter que le fait de remettre aux pauvres de l'argent peut entraîner des taux de rendement très élevés, en partie parce qu'ils utilisent leurs capitaux d'une façon si intensive, et parce que le risque de tomber en dessous d'un niveau de consommation critique est si grand que de petites quantités peuvent générer un bénéfice élevé. Ainsi, il est tout à fait possible, étant donné l'inefficacité de plusieurs aides, que le financement de transferts directs aux pauvres puisse servir d'exemple véritable de bon usage des ressources destinées à l'aide – ceci à condition que le cadre stratégique global du pays soit adéquat.

VI. Conclusions

89. Même dans les pays les plus pauvres, les programmes de filets sociaux de sécurité ont un rôle à jouer. Cependant, de sérieux problèmes de moyens et de faisabilité administrative existent. L'importance des ressources à y consacrer, les types de programmes à lancer, et la conception de ces programmes dépendent essentiellement de trois facteurs : (a) le degré de risque auquel les pauvres sont confrontés s'il ne sont pas assurés, (b) la possibilité d'identifier les groupes qui, sans assurance, sont soumis à de grands risques (les orphelins, par exemple), et (c) l'ampleur et la gravité de la pauvreté.

90.

91. Le défi dans les pays à très faible revenu est de trouver les moyens par lesquels le choix des programmes peut à la fois limiter le coût total des interventions et réduire le coût d'opportunité des autres investissements abandonnés. Il est évident que les besoins des pauvres et le choix des instruments doivent être identifiés par rapport à la situation de chaque pays; toutefois un certain nombre de principes émergent des analyses de ce rapport et devraient être pris en compte dans la plupart des pays très pauvres :

?? **L'utilisation des dépenses de filets sociaux de sécurité pour financer les investissements**

qui dégagent les entraves traditionnelles à la croissance – les exemples comprennent les programmes de travaux publics de construction de routes ou d'irrigation (bien qu'il soit important que la bonne infrastructure soit choisie) ou les programmes d'exemption de scolarité qui augmentent les inscriptions dans les écoles, et par conséquent favorisent l'investissement dans l'éducation.

?? **Etre sélectif dans le cas des transferts purs** :

essayer d'identifier un sous-groupe de très pauvres ou être sélectif de groupes spécifiques que tout le monde reconnaît comme méritant d'être soutenus. Les exemples de groupes pourraient inclure les handicapés, les orphelins ou les enfants de la rue. Non seulement cela permet de limiter le coût total à un niveau gérable, mais aussi cela augmente la probabilité de s'assurer le soutien populaire et des chances de durabilité des programmes.

?? **Choisir les transferts qui ont un effet multiplicateur** :

il a été noté, par exemple, que chaque dollar dépensé sur le programme PROCAMPO au Mexique a généré un revenu de 1,60 à 2,40 \$; de même, le programme "Paquet de démarrage" au Malawi a généré une augmentation de consommation d'environ 150% du coût de l'engrais fourni.

?? **Le choix judicieux du temps d'intervention** peut également optimiser l'impact des transferts (par exemple en allouant des financements durant les périodes de plantation ou durant la saison maigre où le revenu d'emploi n'est pas disponible).

- ?? **Les dépenses d'appui sur les filets sociaux de sécurité:** L'utilisation des injections limitées d'argent liquide pour assurer contre les risques- par exemple, des financements limités pendant les périodes de sécheresse ou de crises économiques, peut aider les pauvres à ne pas liquider leur terre ou leur bétail, ce qui leur permettra de diversifier les opportunités de gain (par exemple en prenant le risque de développer les cultures de rente).
- ?? **L'utilisation des dépenses de filets sociaux de sécurité qui contribuent simultanément au développement du capital humain;** les exemples comprennent des programmes de nutrition pour les enfants qui réduisent les effets débiliteurs à long terme dus à une malnutrition aiguë de l'enfant ; ils comprennent également les programmes d'exemption de paiement de scolarité qui, non seulement fournissent un transfert immédiat aux pauvres, mais augmentent également, à terme, le personnel qualifié disponible.
- ?? **Choisir un ou deux types de programmes** et s'y accrocher pour une longue période.
- ?? **Une évaluation périodique des programmes est essentielle** Une telle évaluation à elle seule peut indiquer ce qui fonctionne correctement et ce qui fonctionne moins bien, et permet une réforme et une consolidation des programmes si nécessaire.

En conclusion, quelles autres directives stratégiques pouvons-nous donner aux pays très pauvres en vue d'un équilibre entre les investissements pour la croissance (routes, eau, santé, éducation) et les transferts, qui sont en compétition pour les ressources publiques? Nous suggérons que les pays décident du choix et de la couverture des interventions de filets sociaux de sécurité en utilisant les démarches suivantes :

- (a) Re-examiner les principales contraintes à la croissance et le rôle de la politique d'investissement public pour supprimer ces contraintes ;
- (b) Exécuter une évaluation de vulnérabilité et identifier les risques principaux auxquels les pauvres sont confrontés (c.-à-d., les risques systémiques comme les pertes durant la mousson, et particuliers comme la maladie (SIDA)),
- (c) identifier les politiques d'intervention qui ont la potentialité **à la fois** de réduire la vulnérabilité **et** d'augmenter les perspectives de croissance, minimisant ainsi le choix difficiles entre les programmes de filets sociaux de sécurité et les mesures qui favorisent la croissance.

L'exemple suivant illustre bien ce qui précède. Une évaluation de vulnérabilité pour le Kenya (Luc Christiansen et K. Subbarao, 2001) a prouvé que les communautés rurales exposées à la fièvre/paludisme et aux maladies apparentées, et les communautés vivant dans l'arrière-pays, coupées des centres commerciaux et manquant d'infrastructures de base, ont toutes les deux expérimenté de graves crises de consommation (c'est-à-dire un déficit de consommation moyenne), aussi bien qu'une variabilité substantielle dans la consommation. Une étude récente a estimé la perte actuelle de PNB en Afrique sub-saharienne due au paludisme à 20 %.

Il s'ensuit qu'une politique de contrôle du paludisme et des maladies apparentées et les interventions de politique qui améliorent l'accès aux centres commerciaux ruraux ont une grande potentialité pour réduire la vulnérabilité des pauvres due aux pertes de consommation et agissent ainsi comme de bonnes interventions de filets sociaux de sécurité. Il est également clair que ni l'une ni l'autre des interventions ne nécessite une approche ciblée, et en tant que telles, elles sont idéales pour des pays comme le Kenya (zone rurale) où il est si difficile de distinguer les très pauvres des pauvres qui peuvent s'en sortir sans aucune intervention. C'est le type de solution qui doit être trouvée pour faire face au dilemme d'assurer des filets sociaux de sécurité dans les pays à très faibles revenus: il s'agit de la solution de compromis entre les transferts et les dépenses de croissance plus orthodoxes. Une telle solution est basée sur une compréhension analytique de la vulnérabilité, et réduit au minimum les difficultés de ciblage des interventions.

Références:

Le mot *polycopié* décrit des ouvrages reproduits de façon informelle et peuvent ne pas être disponibles dans les bibliothèques.

- Ade lman, I., K. Subbarao, and P. Vashishtha. 1985. "Some Dynamic Aspects of Rural Poverty in India." *Economic and Political Weekly* XX(39): A103-16.
- Alderman, H., and G. Shively. 1996. "Prices, Markets, and Economic Reform in Ghana." In Sahn, D. ed., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruno, M., M. Ravallion and L. Squire (1998). "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." In Tanzi, V. and Ke-Young Chu eds., *Income Distribution and High-Quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Christiaensen, L. and K. Subbarao. 2001. "Towards an Understanding of Vulnerability in Rural Kenya." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Conning, J., and M. Kevane. 2001. "Community-based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets." Social Protection Discussion Paper No. 0102. World Bank, Washington, DC.
- Cox, D., and E. Jimenez. 1989. "Private Transfers and Public Policy in Developing Countries: A Case Study for Peru." Policy Research Working Paper No. 345, World Bank, Washington, D.C.
- Dreze, J. and A. Sen (1989) *Hunger and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Gaiha, R., and A. Deolalikar. 1993. "Persistent, Expected, and Innate Poverty: Estimates for Semi-arid Rural South India, 1975-84." *Cambridge Journal of Economics* 17: 409-21.
- Gelbach, J. M, and Pritchett, L. 2002. "Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-Tested Targeting." *Topics in Economic Analysis and Policy* Vol 2: No 1, Article 6.
- Grosh, M. 1995. "Five Criteria for Choosing Among Poverty Programs." In *Coping with Austerity – Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, DC. The Brookings Institute.
- Holzmann, R., and S. Jorgenson. 1999. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Strategy Paper." Social Protection Discussion Paper No. 9904. World Bank, Washington, D.C.
- Lokshin, Michael and Martin Ravallion, 2000. "Short-Lived Shocks with Long-Lived Impacts? Household Income Dynamics in a Transition Economy." Policy Research Working Paper No. 2459, World Bank, Washington, DC.
- Morduch, J. 1999. "Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Net?" Discussion paper, World Bank, Washington, D.C. Processed.

- Ravallion, M. 1999. "Appraising Workfare." *World Bank Research Observer* 14(1): 31-48.
- Ravallion, M., and E. Galasso. 1999. "Distributional Outcomes of a Decentralized Welfare Program." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, D.C.
- Sadoulet, E., A. de Janvry, and B. Davis. 2001. "Cash Transfer Programs with Income Multipliers--PROCAMPO in Mexico." *World Development*, Vol. 29(6), pp.1043-1056.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Famines*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. 1982. "Food Battles." Coromandel Lecture, Institute of Economic Growth, Delhi.
- Smith, W. J. 2001. "Spending on Safety Nets for the Poor: How Much, for How Many? The Case of Malawi." Africa Region Working Paper Series Number 11, World Bank, Washington D.C.
- Subbarao, K. 1997. "Public Works as an Anti-poverty Program: An Overview of Cross-country Experience." *American Journal of Agricultural Economics* 79(May): 678-83.
- Subbarao, K. 1997. "Namibia's Social Safety Net: Issues and Options for Reform." Policy Research Working Paper no. 1996, World Bank, Washington, D.C.
- Subbarao, K. 1999. "Financial Crisis, Poverty, and Safety Nets: Old and the New Poor in Korea." World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Subbarao, K., A. Bonnerjee, J. Braithwaite, S. Carvalho, K. Ezemenari, C. Graham and A. Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-country Experience*. Washington, D.C.: World Bank
- World Bank. 2000, 2001. *World Development Indicators*. World Bank: Washington DC.

Tableaux Annexes**Tableau 1 - Mortalité infantile selon les catégories de revenus – Sélection de pays**

	+ pauvres	Moyen	+ Riche	Proportion du + Riche
	<u>20%</u>	<u>20%</u>	<u>20%</u>	<u>au + pauvre 20%</u>
Kenya	90	56	45	2,0
Madagascar	128	103	73	1,8
Mali	157	156	98	1,6
Sénégal	101	70	47	2,1
Tanzanie	116	89	66	1,8

**Annexe - Tableau 2 - Exemples de programmes de travaux publics –
Echelle et Coûts; Différents pays**

Pays/Année de Programme	Echelle des opérations	Coût Total (salarial ou non) par personne –jour d'emploi créé	Proportion du coût salarial au coût total
	(million personnes - jours par an)	(\$US)	
Bangladesh 1991-92, FFW	15	1,6	0,5
Inde 1991-92	850	1,3	0,6
Inde 1991-92 MEGS	100-180	1,2	0,51
Pakistan 1992 CFW (IGPRA)	5,2	2,8	0,6
Philippines 1990; CFW	0,3	3,2	0,5
Botswana; 1992-93, CFW	7	1,7	0,63
Ghana 1988-91	0,5	3,4	0,2
Kenya 1992-93; CFW	0,6	3,0	0,3-0,4
Bolivie 1982-90	8-9	8,0	0,3
Chilie 1987; CFW	40-45	0,5	0,4-
Honduras 1990-91; CFW	2,5	1,0	0,4
Costa Rica 1991-94; CFW	9	4,0	-

Source: K.Subbarao, et.al. 1997

Notes: FFW: Travail contre nourriture; CFW: Argent liquide contre le travail; JRY: Jawahar Rojgar Yojna, a un programme national de travaux publics; MEGS: Programme Garantie de l'Emploi de Maharstra Scheme; IGPRA: Programme de production de revenu dans les zones de réfugiés – soutenu par les agences des Nations Unies.

Annexe -Tableau 3 – Caractéristiques de quelques programmes alimentaires scolaires

	Proportion	Nbre de jour par an	Coût par 1000 cal./jour sur 365 jours	No. de Bénéficiaires	Coût annuel estimé
Tamil-Nadu mid-Repas du jour	418	200	6702 \$	Non disponible	Non disponible
Guatemala	456	165	19,25 \$	1.099.000	4,3 million \$
Gambie	858	196	81,46 \$	376.202	14,1 million \$
Népal 3718 (mélange de MCH et SF)	622	293	56,50 \$	377.650	10,7 million \$

Annexe - Tableau 4 – Coût unitaire estimatif des différents Programmes alimentaires
(Coût 1988 - \$US par 1000 calories par personne par jour par an)

Région/Program me Type	Coût moyen	No. de Programmes
Asie	91,29 \$	21
Afrique	78,95 \$	5
Amérique Latine	87,86 \$	21
Programme MCH	85,64 \$	37
Programme Alimentaire scolaire	88,74 \$	11