



Espace budgétaire pour une protection sociale renforcée en Afrique de l'Ouest et du Centre

La protection sociale a reçu une attention croissante au cours des dernières années en tant que mécanisme puissant pour réduire la vulnérabilité et la pauvreté, en particulier chez l'enfant. Une accumulation de preuves existe, surtout en ce qui concerne les avantages des transferts en espèces. En plus de fournir une aide aux personnes pauvres pour l'achat d'intrants et de biens productifs, et donc d'augmenter leur productivité, les transferts en espèces leur assurent la possibilité d'améliorer la nutrition, d'accéder à l'éducation et aux soins de santé, et d'éviter des stratégies de survie néfastes telles que le travail des enfants. Ces améliorations du bien-être et du développement de l'enfant contribuent à la réduction de la pauvreté à long terme.

Cependant, tandis que l'analyse rigoureuse de l'impact de la protection sociale est d'importance évidente, comprendre la viabilité budgétaire et politique de telles initiatives est primordial pour qu'elles soient adoptées et mises en oeuvre avec succès par les gouvernements des pays en voie de développement.

Un angle potentiel d'approche de ces questions est de prendre l'espace budgétaire en considération. Cette note d'information présente les résultats d'une vue d'ensemble récente de l'espace budgétaire pour la protection sociale dans cinq pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre : la République du Congo, la Guinée Equatoriale, le Ghana, le Mali et le Sénégal¹.

Points clefs

1. Les pays du Golfe de Guinée, à populations restreintes et riches en pétrole, possèdent suffisamment d'espace budgétaire pour des engagements beaucoup plus importants envers la protection sociale. Aussi bien les allocations universelles pour enfants que les pensions sociales de retraite seraient à leur portée.
2. Dans les pays plus pauvres, seuls des programmes plus modestes de protection sociale seraient viables sur le plan budgétaire. Par exemple, au Ghana, pour moins de 1% du PIB, le programme LEAP de transferts en espèces pourrait être mis à échelle pour atteindre tous les ménages vivant dans la pauvreté extrême.
3. Le défi principal est de développer l'engagement politique, les conditions de gouvernance et la capacité administrative nécessaires.

¹ L'étude fait partie d'un programme de recherche plus large sur la protection sociale et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre, parrainé par le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et réalisé par l'Overseas Development Institute (ODI) de Londres, avec la participation de chercheurs de la région. Le rapport sur l'espace budgétaire pour la protection sociale est rédigé par Geoff Handley et publié conjointement par l'UNICEF et l'ODI.

Qu'est-ce qu'est l'espace budgétaire?

L'espace budgétaire peut être défini comme « *l'espace dans le budget d'un Etat qui lui permet de fournir des ressources pour un but voulu, sans mettre en danger la durabilité de sa position financière, ni la stabilité de l'économie* »². Le raisonnement de fond est qu'un tel espace doit exister ou doit être créé pour que les gouvernements puissent augmenter les dépenses dans des domaines de priorité nationale, y compris la protection sociale, d'une manière durable. Il est vraisemblable que l'espace budgétaire soit particulièrement difficile à créer ou à conserver dans beaucoup de pays en voie de développement, à cause de l'actuelle crise financière mondiale. Cependant, le besoin de protéger les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables des chocs dus à la crise souligne l'importance des dépenses de protection sociale et du renforcement des programmes de protection sociale (là où ils sont faisables sur le plan budgétaire et politique) dans les pays où ils sont encore faibles, comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'Afrique.

Différents types de dépenses auront des impacts variés sur l'espace budgétaire disponible de moyen à long terme. Les transferts sociaux pourront contribuer à la croissance économique et ainsi aux revenus de l'Etat en facilitant l'investissement par les pauvres dans des biens productifs et dans le capital humain (à travers des investissements au bénéfice de leurs enfants). Cependant, les transferts sociaux peuvent également créer des obligations coûteuses qui représentent un engagement contingent significatif pour l'Etat à long terme.

L'espace budgétaire et la dimension politique de la budgétisation

L'espace budgétaire se traduit en dépenses spécifiques à travers le processus du budget national. La majeure partie de la budgétisation est fondamentalement incrémentielle et, d'une année sur l'autre, seul un très petit pourcentage du budget est réalloué à de

nouvelles initiatives, telles qu'un nouveau programme de protection sociale : généralement, la marge de manœuvre annuelle en faveur de nouveaux programmes ne représente pas plus de 5% du total des dépenses budgétisées³. La question clef pour la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, exceptés certains pays riches en pétrole du Golfe de Guinée, n'est pas de savoir s'ils possèdent un excédent de fonds à dépenser aujourd'hui, mais plutôt s'ils ont la capacité de construire graduellement cet espace, en essayant de mobiliser des fonds équivalents à 1% à 2% du PIB sur les prochaines 5 à 10 années.

Il est important de prendre note de l'importance de la politique dans l'allocation de l'espace budgétaire. Avec justesse, les bonnes pratiques mettent en relief le rôle central des processus politiques dans les prises de décision sur l'allocation de fonds publics – et de façon idoine, les choix de priorités de dépenses devraient être formalisés au sein d'un processus budgétaire basé sur des options de politiques. Ceci est l'une des empreintes d'une vraie appropriation par le gouvernement des politiques publiques. De nouveaux programmes de protection sociale ont donc besoin de soutien politique aussi bien que d'espace budgétaire.

Le processus formel de budgétisation cache souvent un processus informel plus important pour la prise de décisions budgétaires. Ce processus informel implique que, même là où un éventuel espace budgétaire est décelé, l'engagement politique n'est pas toujours assuré au sein du gouvernement pour que les fonds soient réalloués aux objectifs formellement déclarés ou pour éviter que les fonds disponibles ne soient employés à des fins politiques ou clientélistes plutôt qu'à des fins de développement.

Ceci soulève également la question de l'approche à suivre dans des pays n'ayant pas suffisamment d'espace budgétaire et de soutien politique intérieur. Une stratégie habituelle est d'introduire des initiatives en tant que projets financés par

² P.S. Heller (2005), 'Understanding Fiscal Space'. Policy Discussion Paper PDP/05/4. Washington, DC : International Monetary Fund.

³ S. Schiavo-Campo et D. Tommasi (1999), 'Managing Government Expenditure'. Manila : Asian Development Bank.

exclusion sociale

réduction de la pauvreté

l'aide extérieure. Cette approche contourne le besoin de trouver de l'espace dans le budget de fonctionnement à travers le processus politique d'allocation de ressources. Cependant, si d'un côté, une telle approche pourrait répondre aux besoins des personnes pauvres et vulnérables, de l'autre, elle risquerait de créer des initiatives non durables manquant de soutien politique intérieur et par là même de vraies perspectives de mise à l'échelle.

Il est également important de comprendre comment de tels programmes se situent par rapport aux structures existantes de clientélisme, afin d'assurer que les fonds arrivent bien chez les bénéficiaires ciblés.

Mesurer l'espace budgétaire : un cadre d'analyse

Il existe six mécanismes principaux de création d'espace budgétaire : i) augmenter les recettes, soit par la croissance économique, soit par l'augmentation des recettes publiques en pourcentage du PIB ; ii) réallouer les dépenses à partir de priorités moins élevées vers les dépenses à priorités plus élevées, et à partir de programmes à moindre efficacité et productivité vers ceux qui sont plus efficaces et productifs; iii) réduire la dette en vue de libérer des ressources engagées au service de la dette ; iv) augmenter les emprunts extérieurs ou intérieurs ; v) augmenter l'aide sous forme de subventions et de prêts concessionnels ; et vi) le seigneurage, ou la création de revenus par l'émission de la monnaie.

Néanmoins, bien que l'espace budgétaire puisse être créé relativement facilement à court terme, le vrai défi consiste à le maintenir – c'est-à-dire à créer un espace budgétaire qui dure. Ceci est particulièrement important dans le contexte de la protection sociale, qui exige que les gouvernements prennent des engagements de dépenses courantes à long terme. La nature de ces engagements impose des choix prudents en termes de création de l'espace budgétaire. Parmi les six mécanismes

présentés ci-dessus, augmenter les recettes et réallouer les dépenses représentent les meilleurs choix pour les décideurs nationaux qui cherchent à construire un espace budgétaire durable pour la protection sociale.

Il est également important d'assurer que les dépenses supplémentaires puissent être gérées convenablement et que le cadre macroéconomique puisse supporter l'accroissement de la demande qui résulte de l'augmentation des dépenses publiques.

Les coûts et la viabilité des programmes de transferts en espèces

Des simulations ont été conduites pour évaluer le coût des différents types de programmes de transferts en espèces dans les cinq pays couverts par l'étude. Pour faciliter l'évaluation de leur viabilité pour les gouvernements, les coûts sont exprimés par rapport au PIB et aux dépenses courantes gouvernementales.

Trois options ont été examinées : une allocation universelle pour enfants, une allocation ciblée sur les enfants vivant dans les ménages en dessous du seuil de pauvreté et une pension sociale universelle. Les allocations pour les enfants âgés de 0 à 14 ans ont été fixées à 30% du seuil de pauvreté extrême (pauvreté alimentaire). Les pensions sociales pour les personnes âgées étaient fixées à 70% du seuil de pauvreté extrême. Il est présumé que les programmes universels ont des frais administratifs de l'ordre de 10% de la valeur des transferts en espèces, alors que les coûts administratifs des programmes universels s'élèvent à 15% de la valeur des transferts.

Les résultats des simulations des coûts sont présentés au Tableau 1 et sont discutés dans l'Encadré 1. En exprimant les coûts simulés comme une proportion des dépenses courantes, le Tableau 1 fournit des données utiles pour l'analyse de la viabilité financière des programmes de protection sociale.

**Tableau 1. Résultats des simulations : coûts de transferts en espèces
(% du PIB et des dépenses courantes)**

		Allocation universelle pour enfants	Allocation ciblée pour enfants	Pension Sociale
Congo	% PIB	2,0	1,2	1,0
	% dépenses courantes	16,7	9,9	8,3
Guinée Equatoriale	% PIB	0,9	nd	0,2
	% dépenses courantes	20,8	nd	5,0
Ghana	% PIB	8,7	nd	2,6
	% dépenses courantes	46,3	nd	13,9
Mali	% PIB	5,9	3,2	nd
	% dépenses courantes	42,8	23,5	nd
Sénégal	% PIB	6,4	3,7	nd
	% dépenses courantes	30,0	17,6	nd

Sources : G. Notten, B. Buligescu et A. Mpoue (2008), 'Policy Options to Reduce Child Poverty and Improve Access to Education and Health Care in the Republic of Congo', Brazzaville : UNICEF ; A. Barrientos (2008), 'Cost Simulations of Child Transfer and Social Pension Schemes in Equatorial Guinea and Ghana', document pour ODI, Londres, et UNICEF WCARO, Dakar ; A. Barrientos et L. Bossavie (2008) 'The Poverty Reduction Effectiveness of Child-Focused Social Transfers in Mali and Senegal : Ex-ante Simulations', document pour ODI, Londres, et UNICEF WCARO, Dakar.

Encadré 1. Opportunités et contraintes de l'espace budgétaire dans les cinq pays des études de cas

Le Congo montre un potentiel significatif en termes d'espace budgétaire. Les indicateurs macroéconomiques et fiscaux indiquent qu'une allocation universelle pour les enfants serait à la portée du gouvernement, pour un coût de 2,0% du PIB, par rapport à un excédent budgétaire global de 11,1% du PIB en 2007. Cependant, les niveaux très bas de dépenses de la santé et l'éducation (respectivement 2,2% et 1,2% du PIB) indiquent un engagement gouvernemental limité en faveur de la reconversion de la richesse pétrolière en espace budgétaire pour le renforcement du développement social, et la faiblesse de la performance concernant les indicateurs de qualité institutionnelle implique que la mise en œuvre de programmes opérationnels de protection sociale pourrait poser un défi.

La Guinée Equatoriale, riche en pétrole et ayant une population limitée, est de loin le pays présentant les meilleures conditions pour la viabilité financière de la protection sociale. Les coûts estimés de la protection sociale sont relativement bas pour la Guinée Equatoriale lorsqu'ils sont exprimés en termes du PIB – une allocation universelle pour les enfants, aussi bien qu'une pension sociale universelle, pourraient être fournies pour un coût total d'environ 1% du PIB, tandis que l'excédent budgétaire global en 2007 était de plus de 22%. Cependant, bien que la protection sociale soit clairement à la portée de l'Etat en termes budgétaires, il n'est pas évident à ce stade que la capacité organisationnelle existe pour développer et gérer des programmes de protection sociale.

Le Ghana est probablement, à court terme, le pays le moins capable, parmi les pays étudiés, de pouvoir se permettre des dépenses importantes pour la protection sociale, malgré de possibles revenus futurs provenant des réserves de pétrole récemment découvertes. Même en ciblant les ménages en dessous du seuil de pauvreté, une allocation pour les enfants ou une pension sociale seraient difficilement à la portée du gouvernement. Une alternative serait d'envisager l'expansion de l'actuel programme pilote de transferts en espèces, le Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP), pour essayer d'assurer la couverture de tous les ménages extrêmement pauvres. Actuellement le LEAP envisage de dépenser seulement 0,1% du PIB pour atteindre un sixième des ménages extrêmement pauvres d'ici cinq ans. La couverture de tous les ménages en dessous du seuil de pauvreté extrême serait à la portée du gouvernement, pour un coût de moins de 1% du PIB.

Au Mali, des estimations de coûts indiquent qu'une allocation ciblée sur les enfants vivant dans les ménages pauvres, utilisant un mécanisme indirect d'évaluation des ressources des ménages (proxy means test), pourrait être fournie pour un coût d'environ 3,2% du PIB, ce qui n'est guère à la portée de l'Etat étant donné que cela équivaut à l'ensemble des dépenses de la santé publique du Mali (3,2% en 2004), et que le déficit budgétaire global (dons compris) était de 3,8% du PIB en 2007. Seule une initiative de moindre envergure (ciblant peut-être les ménages extrêmement pauvres et à un niveau de transfert plus limité) serait envisageable à court et moyen termes.

Au Sénégal, la possibilité de création d'espace budgétaire par l'accroissement des recettes de l'Etat est limitée. La réallocation de ressources, plutôt que l'augmentation des dépenses globales, pourrait représenter un moyen de création d'espace budgétaire, puisque les dépenses discrétionnaires se sont élevées à 17,8% du PIB en 2007. Néanmoins, des estimations indiquent que la protection sociale serait relativement chère pour le Sénégal. Une allocation ciblée sur les enfants vivant en ménages pauvres, utilisant un proxy means test, coûterait environ 3,7% du PIB, ce qui serait bien plus élevé que le total des dépenses de la santé publique (2,4% du PIB en 2004). Comme pour le Mali, des initiatives plus modestes devraient être étudiées.

Conclusions

Il ressort de cette étude deux groupes de pays bien distincts. En premier lieu, les pays riches en pétrole du Golfe de Guinée, tels que le Congo et la Guinée Equatoriale, présentent un cas spécial. Comme résultat de la hausse du prix mondial de pétrole et, dans certains cas, de l'augmentation du volume de la production pétrolière, ces pays ont déjà à leur disposition des ressources substantielles, avec d'importants excédents fiscaux globaux (environ 10% du PIB dans les cas du Congo et du Gabon, et plus de 20% dans le cas de la Guinée Equatoriale en 2007). Ils ont également de faibles niveaux de revenus non-pétroliers, qui pourraient être augmentés à l'avenir. Ils ont donc d'amples ressources pour financer des dépenses supplémentaires pour la protection sociale, y compris une allocation universelle pour enfants.

En même temps, ces pays déploient les proportions les plus faibles des dépenses publiques affectées aux secteurs sociaux et les indicateurs les plus faibles de qualité institutionnelle, suggérant que la capacité financière n'est pas le seul pré-requis à une expansion de la protection sociale. Les barrières principales sont d'ordre politique et institutionnel dans ces pays, comme en témoigne leur rang peu élevé en matière de qualité institutionnelle. La durabilité du financement de programmes nouveaux ou élargis de protection sociale est aussi une considération clef pour ces pays, compte tenu de l'instabilité du marché pétrolier et de la nature du pétrole comme ressource non-renouvelable. La viabilité budgétaire des dépenses de protection sociale à long terme repose donc sur la diversification de ces économies basées sur le pétrole et l'accumulation de réserves pour niveler les revenus et financer les engagements futurs.

Les trois pays de faible revenu (le Ghana, le Mali et le Sénégal) constituent un deuxième groupe pour lequel la viabilité budgétaire de grands programmes de protection sociale est plus problématique. Ces pays dépensent une part plus importante de leurs ressources publiques dans les secteurs sociaux, mais les niveaux d'imposition et les dépenses publiques sont plus proches des limites des seuils « recommandés » pour la durabilité budgétaire et macroéconomique.

En 2007, tous les trois avaient des déficits fiscaux (dons compris) de 3,8% du PIB ou plus, et le déficit du Ghana a augmenté jusqu'à 13,5% en 2008, le deuxième plus important dans la région, après la Guinée Bissau. Dans ces pays, les indicateurs de qualité institutionnelle sont plus élevés que dans les pays pétroliers, bien qu'assez faibles selon les normes internationales. Sur une période de 5 à 10 ans, il devrait être possible de générer un espace budgétaire durable pour des programmes plus modestes de protection sociale, à l'aide de recettes accrues et une réallocation des dépenses, conjointement avec le renforcement de la planification budgétaire à moyen terme, fondée sur les priorités politiques.

La dynamique politique et institutionnelle est le facteur clef qui déterminera l'espace budgétaire alloué au financement de la protection sociale ainsi que l'affectation de ces ressources au but défini. Les facteurs budgétaires et politiques devront être beaucoup mieux connus afin que des programmes de protection sociale viables sur le plan budgétaire et payés par les budgets de fonctionnement soient adoptés et mis en œuvre par des gouvernements de la région.

UNICEF Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre
B.P. 29720 Yoff, Dakar, Sénégal
wcaro@unicef.org • www.unicef.org/wcaro

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, Royaume-Uni • www.odi.org.uk

© UNICEF, 2009. Produit avec le financement de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI).

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF et de l'ODI.

Mise en page & graphisme : Julie Pudlowski Consulting/ Rita Branco • **Photographie :** © UNICEF/WCARO/2009/Pudlowski