



Commission  
européenne

# Collection Outils et méthodes

## Document de référence n° 14

# Les transferts sociaux

## dans la lutte contre la faim

*Un instrument de référence pour les praticiens  
du développement*

*Avril 2012*



Document de référence n° 14

## Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim

Un instrument de référence pour les praticiens  
du développement

Avril 2012

Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid  
Commission européenne  
Bruxelles • Luxembourg, avril 2012

Clause de non-responsabilité :

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit\* : 00 800 6 7 8 9 10 11

\*Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès  
aux numéros 00800 ou facturent ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2013

ISBN 978-92-79-25253-2

ISSN 1977-642X

doi:10.2841/47128

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Imprimé au Luxembourg

IMPRIMÉ SUR DU PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

## REMERCIEMENTS

Ce document de référence a été préparé par Nicholas Freeland et Cécile Cherrier. La préparation a été coordonnée par Hervé Busschaert, responsable de la qualité au sein de l'unité Ressources naturelles de la direction E (Qualité des opérations) d'EuropeAid, devenue l'unité Développement rural, sécurité alimentaire et nutrition de la direction C, et Andrea Massarelli responsable pour les transferts sociaux au sein de l'Unité C1 de DEVCO. Les auteurs sont reconnaissants au personnel de la direction générale du développement et de la coopération (EuropeAid), de la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) et des diverses délégations de l'Union européenne qui ont aidé à l'amélioration du document en partageant leur expérience précieuse et offrant leurs conseils. Plusieurs États membres ont également été consultés et ont fourni des contributions et commentaires très utiles, en particulier l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, en qualité de membres du groupe de base sur les transferts sociaux.

Le document de référence, ainsi que des documents connexes, peuvent être téléchargés sur le site suivant : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/>

L'état des connaissances, les enseignements et les expériences relatives aux transferts sociaux sont en constante évolution. Sur la plateforme [capacity4dev.eu](http://capacity4dev.eu), un groupe de travail en ligne s'efforcera d'assurer, dans la mesure de ses possibilités, le suivi de cette évolution, tant au niveau des connaissances que des enseignements à tirer : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/hunger-foodsecurity-nutrition>



# TABLE DES MATIÈRES

<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>4</b>
<b>LISTE DES ACRONYMES</b>	<b>12</b>
<b>1 : INTRODUCTION AUX TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>13</b>
1.1. Contexte et justification	13
1.2. Portée et but du document de référence	18
1.3. Structure du document de référence	19
<b>2 : CONCEPTUALISATION DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>21</b>
2.1. Définition des transferts sociaux	21
2.2. Types de transferts sociaux	22
2.3. Cadres opérationnels des transferts sociaux	23
2.4. Cadres politiques des transferts sociaux	27
<b>3 : JUSTIFICATION DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>31</b>
3.1. Réduction de la pauvreté et gestion des risques	31
3.2. Croissance économique et production capitaliste	35
3.3. Stabilité politique et construction de l'État	36
3.4. Justice sociale et droits de l'homme	37
3.5. Sécurité alimentaire	42
<b>4 : UTILISATION DES TRANSFERTS SOCIAUX POUR LUTTER CONTRE LA FAIM</b>	<b>45</b>
4.1. Les transferts sociaux pour accroître la disponibilité alimentaire	46
4.2. Les transferts sociaux pour améliorer l'accès à l'alimentation	48
4.3. Les transferts sociaux pour améliorer l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire	58
4.4. Les transferts sociaux pour renforcer la prévention et la gestion des crises	60
<b>5 : MISE EN CONTEXTE DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>69</b>
5.1. Nature et causes de l'insécurité alimentaire	69
5.2. Cadre politique	70
5.3. Initiatives de transferts sociaux existantes	72
5.4. Contexte et capacité institutionnels	74
<b>6 : CONCEPTION DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>77</b>
6.1. Objectifs	77
6.2. Ciblage	77
6.3. Obligation de travail	80
6.4. Mécanismes de sortie	82
6.5. Type de prestation	84
6.6. Niveau de prestation	87
6.7. Mécanismes de distribution	88
6.8. Conditionnalité	90
<b>7 : GESTION DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>93</b>
7.1. Coût, financement et viabilité	93
7.2. Mise en œuvre	95
7.3. Suivi et évaluation	97

<b>8 : APPUI AUX TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>101</b>
8.1. Dialogue politique	102
8.2. Développement des capacités	103
8.3. Ressources financières	104
8.4. Mise en œuvre	106
<b>9 : FINANCEMENT DES TRANSFERTS SOCIAUX</b>	<b>107</b>
9.1. Passation de marchés et octroi de subventions	110
9.2. Fonds communs centralisés	112
9.3. Appui budgétaire	113
<b>ANNEXES</b>	
Annexe 1 : Glossaire	119
Annexe 2 : Information et orientations complémentaires	123
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES</b>	<b>131</b>

## Liste des encadrés

Encadré 1 : Évolution de la faim dans le monde	13
Encadré 2 : La carte de la faim 2010 de la FAO	14
Encadré 3 : Nombre de personnes souffrant de la faim 1990-2015	15
Encadré 4 : Cadre global d'action actualisé du système des Nations unies	16
Encadré 5 : Le concept de sécurité alimentaire	17
Encadré 6 : Initiative des Nations unies pour un socle de protection sociale	24
Encadré 7 : Le cadre de politique sociale pour l'Afrique établi par l'Union africaine	25
Encadré 8 : Que sont les garanties sociales?	27
Encadré 9 : Éthiopie — combiner objectifs de protection sociale et objectifs de sécurité alimentaire	28
Encadré 10 : Les transferts sociaux, la protection sociale et la sécurité alimentaire	28
Encadré 11 : Objectif du millénaire pour le développement 1 — cibles et indicateurs	31
Encadré 12 : Indonésie — de systèmes de subventions généralisées aux transferts monétaires ciblés	33
Encadré 13 : Les transferts sociaux et l'égalité des sexes	34
Encadré 14 : La protection sociale indissociable de la production capitaliste	35
Encadré 15 : La déclaration universelle des droits de l'homme – le droit à la protection sociale	38
Encadré 16 : Le droit à l'alimentation	39
Encadré 17 : Brésil – axes, programmes et actions du Fome Zero	41
Encadré 18 : Lesotho – soutien aux besoins élémentaires immédiats et à la sécurité alimentaire durable	42
Encadré 19 : Les transferts sociaux dans le cadre de la sécurité alimentaire	45
Encadré 20 : Le pilier III du programme détaillé de développement de l'agriculture africaine	47
Encadré 21 : Preuves de l'impact positif des transferts monétaires sur la production alimentaire	48
Encadré 22 : Preuve de l'impact positif des transferts monétaires sur la consommation alimentaire	50
Encadré 23 : L'utilisation des coupons alimentaires pour contrer l'insécurité alimentaire urbaine	51
Encadré 24 : Le recours aux transferts monétaires forfaitaires ponctuels dans les contextes de développement	53
Encadré 25 : Les transferts sociaux en faveur des communautés pastorales en Éthiopie et au Kenya	54
Encadré 26 : Brésil — Les transferts sociaux en faveur du développement du capital humain	56
Encadré 27 : Preuves de l'impact positif des transferts sociaux sur le développement du capital humain	57
Encadré 28 : Preuve de l'impact positif des transferts monétaires sur la consommation alimentaire et l'état nutritionnel	59
Encadré 29 : Cadre d'intervention pour la lutte contre la faim saisonnière	62
Encadré 30 : Projet pilote de transferts monétaires saisonniers	63
Encadré 31 : Les régimes nationaux de transferts sociaux monétaires dans les environnements fragiles	65
Encadré 32 : Kosovo — De l'aide alimentaire d'urgence aux transferts sociaux monétaires institutionnalisés	67
Encadré 33 : Les concepts d'insécurité alimentaire et de pauvreté	69
Encadré 34 : Botswana — Vers une politique de protection sociale	71
Encadré 35 : Les éléments clés d'une politique de protection sociale nationale	72
Encadré 36 : Éthiopie — Des structures adaptées pour la coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds	74
Encadré 37 : Éthiopie — Recours aux ONG pour soutenir la mise en œuvre	76

Encadré 38 : Rwanda — Ciblage communautaire	79
Encadré 39 : Programmes de travaux publics — éléments requis pour atteindre les pauvres	81
Encadré 40 : Mécanismes de sortie au Bangladesh — S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté	83
Encadré 41 : Principes de la protection sociale adaptée aux enfants	84
Encadré 42 : Déterminer la forme adéquate de transfert — Les aspects clés à prendre en considération	85
Encadré 43 : Programme « Filet de sécurité productif » (PSNP) d'Éthiopie — un mélange d'alimentation et d'argent	88
Encadré 44 : Transferts monétaires conditionnels contre transferts monétaires non conditionnels	91
Encadré 45 : Rwanda — Redistribution des ressources publiques	93
Encadré 46 : Gérer le risque fiduciaire associé aux programmes de transferts sociaux monétaires	95
Encadré 47 : Modèle de composantes indépendantes pour les systèmes de distribution des transferts sociaux	96
Encadré 48 : Exemples d'indicateurs de protection sociale	98
Encadré 49 : Indicateurs clés relatifs aux avantages nutritionnels découlant des transferts sociaux	99
Encadré 50 : Rapport européen sur le développement 2010 — Sept priorités pour l'UE et ses États membres	101
Encadré 51 : Principes pour l'implication des bailleurs de fonds — Les 10 principes de Tennessus	102
Encadré 52 : Modalités d'octroi de l'aide utilisées par la Commission européenne	107
Encadré 53 : Approches de l'octroi de l'aide pour les transferts sociaux	108
Encadré 54 : Cap-Vert — D'une approche par projet à une approche globale pour soutenir les transferts sociaux	109
Encadré 55 : L'approche de la CE concernant les projets et programmes	110
Encadré 56 : Bangladesh — Financement des transferts sociaux via la passation de marchés et l'octroi de subventions	112
Encadré 57 : Éthiopie — Financement des transferts sociaux via les fonds centralisés	113
Encadré 58 : Rwanda — Financement des transferts sociaux via un appui budgétaire sectoriel	115

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Types courants de transferts sociaux	22
Tableau 2 : Cadres opérationnels indicatifs des transferts sociaux	26
Tableau 3 : Avantages et inconvénients des mécanismes de distribution de « stock » et de « flux »	90

## Ressources

Ressources 1 : Ressources utiles de la Commission européenne sur la sécurité alimentaire et les transferts sociaux	18
Ressources 2 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans le cadre de la protection sociale	29
Ressources 3 : Ressources utiles sur la relation entre transferts sociaux et croissance économique	36
Ressources 4 : Ressources utiles sur les approches de lutte contre la faim et la pauvreté fondées sur les droits	41
Ressources 5 : Ressources utiles sur l'assistance alimentaire	49
Ressources 6 : Ressources utiles sur la lutte contre la faim dans un environnement urbain	51
Ressources 7 : Ressources utiles sur les transferts monétaires forfaitaires ponctuels	53
Ressources 8 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans les zones pastorales	55
Ressources 9 : Ressources utiles sur l'alimentation scolaire	55
Ressources 10 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans la promotion du capital humain	57
Ressources 11 : Ressources utiles sur la nutrition	60
Ressources 12 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux chocs soudains	61
Ressources 13 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux tensions cycliques	64
Ressources 14 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux menaces à long terme	66
Ressources 15 : Ressources utiles sur la coordination gouvernement-bailleurs de fonds	74
Ressources 16 : Ressources utiles sur le ciblage	80
Ressources 17 : Ressources utiles sur les programmes de travaux publics	82
Ressources 18 : Ressources utiles sur les mécanismes de sortie de la pauvreté	84
Ressources 19 : Ressources utiles sur la distribution des transferts sociaux	90
Ressources 20 : Ressources utiles sur les transferts monétaires conditionnels	92
Ressources 21 : Ressources utiles sur le financement	94
Ressources 22 : Ressources utiles sur la recherche et le S&E	100
Ressources 23 : Ressources utiles sur la promotion des transferts sociaux	103
Ressources 24 : Ressources utiles sur le développement des capacités	104
Ressources 25 : Ressources utiles sur la question du financement	106
Ressources 26 : Ressources utiles sur les méthodes d'octroi de l'aide de la CE	115

## Liste des acronymes

<b>ABG</b>	Appui budgétaire général
<b>AT</b>	Assistance technique
<b>BRAC</b>	Bangladesh Rural Advancement Committee
<b>CaLP</b>	Cash Learning Partnership
<b>CE</b>	Commission européenne
<b>CCS</b>	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination
<b>CGAA</b>	Cadre global d'action actualisé (HLTF)
<b>CPSA</b>	Cadre de Politique Sociale pour l'Afrique
<b>EMMA</b>	Analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (Emergency Market Mapping and Analysis)
<b>FAO</b>	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agricultural Organisation of the United Nations)
<b>HLTF</b>	Groupe d'action de haut niveau des Nations unies sur la crise alimentaire mondiale (High Level Task Force for Global Food Security)
<b>IFPRI</b>	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (International Food Policy Research Institute)
<b>NEEP</b>	Programme national d'urgence pour l'emploi en Afghanistan (National Emergency Employment Programme)
<b>OCDE</b>	Organisation pour la coopération et le développement économiques
<b>OMD</b>	Objectif du millénaire pour le développement
<b>OMS</b>	Organisation mondiale pour la santé
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations unies
<b>PAA</b>	Programme d'acquisition alimentaire du Brésil (Programa de Aquisigao de Alimentos)
<b>PAM</b>	Programme alimentaire mondial
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PNUD</b>	Programme des Nations unies pour le développement
<b>PSNP</b>	Programme de filet de sécurité productif de l'Éthiopie (Productive Safety Net Programme)
<b>PTP</b>	Programme de travaux publics
<b>S&amp;E</b>	Suivi et évaluation
<b>SIG</b>	Système d'information de gestion
<b>SPS</b>	Socle de Protection Sociale
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication
<b>TMC</b>	Transfert monétaire conditionnel
<b>TMNC</b>	Transfert monétaire non conditionnel
<b>UA</b>	Union africaine
<b>UE</b>	Union européenne
<b>UNSCN</b>	Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies (United Nations Standing Committee on Nutrition)
<b>UNRWA</b>	Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)

# Chapitre 1

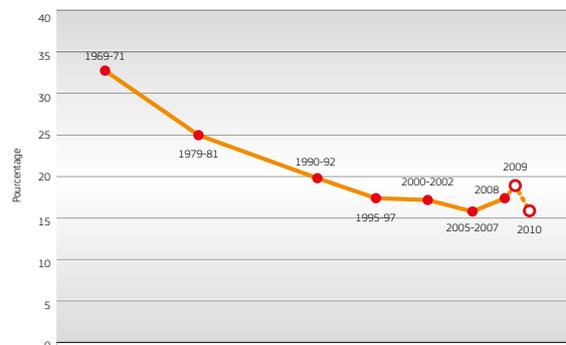
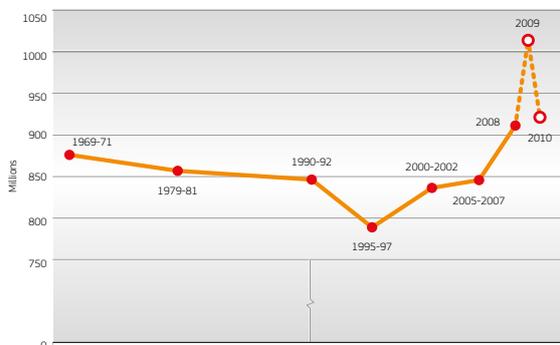
## Introduction aux transferts sociaux

### 1.1. Contexte et justification

#### La proportion de personnes souffrant de la faim reste trop élevée

La faim est une conséquence de l'insécurité alimentaire. Elle décrit une situation dans laquelle les apports alimentaires sont inférieurs aux besoins caloriques minimum. Selon les estimations, 925 millions de personnes continuent de souffrir de la faim en 2010, soit près de 16 % de la population des pays en développement (FAO, 2010). Bien que le nombre de personnes souffrant de la **faim dans le monde** ait diminué au cours des années 1970 et 1980 en dépit d'une croissance démographique relativement rapide et que la proportion de personnes touchées par ce fléau dans les pays en développement ait rapidement décliné au cours de ces décennies, nous enregistrons une hausse du phénomène depuis la moitié des années 1990, avec une aggravation alarmante de cette tendance en 2009. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a estimé que la récession économique mondiale qui a suivi la crise alimentaire de 2006-2008 a privé 100 millions supplémentaires de personnes d'un accès adéquat à la nourriture en 2009. Le nombre estimé de personnes souffrant de la faim est passé de 870 millions en 2004-2006 à 915 millions en 2008, puis à 1,02 milliard en 2009. Le nombre et la proportion de personnes souffrant de la faim devraient tous deux diminuer en 2010 grâce à la relance économique et au maintien des prix en-deçà de leurs niveaux records. Il n'en demeure pas moins que la sous-alimentation touche toujours près d'un milliard de personnes dans le monde (Encadré 1).

Encadré 1 : Évolution de la faim dans le monde



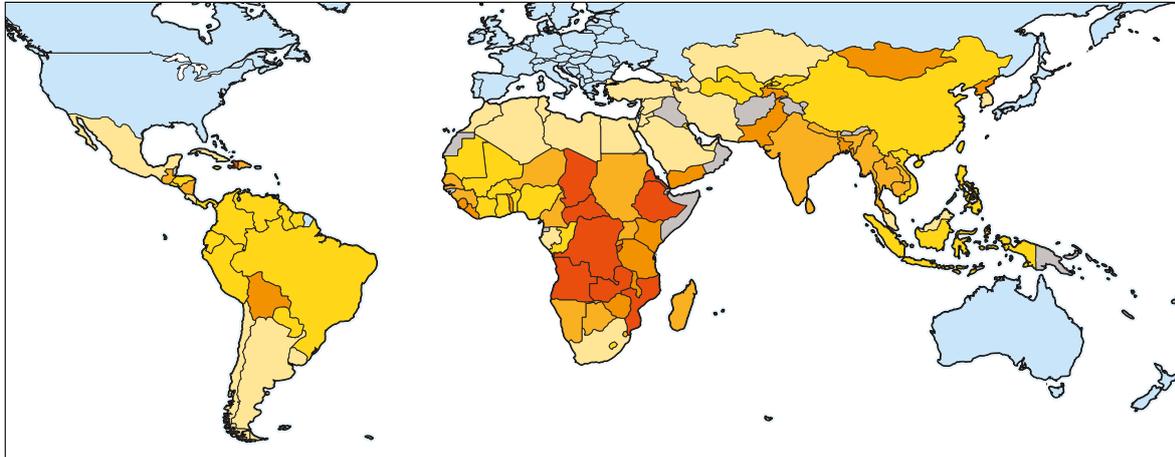
Nombre (à gauche) et proportion (à droite) de personnes souffrant de la faim dans le monde, 1969-71 à 2010

NB : Les chiffres pour 2009 et 2010 sont des estimations.

Source : FAO (2010).

La **faim** touche toutes les grandes régions du monde. Les régions les plus densément peuplées (Asie et Pacifique) comptent le plus grand nombre de personnes sous-alimentées, tandis que les plus forts taux de sous-alimentation sont enregistrés en Afrique subsaharienne, où près d'une personne sur trois souffre de la faim (Encadré 2).

#### Encadré 2 : La carte de la faim 2010 de la FAO



#### Prévalence de la sous-alimentation dans les pays en développement (2005-2007)

■ Très élevée (35 % et plus)	■ Modérément élevée (15-24 %)	■ Très faible (en-deçà de 5 %)
■ Élevée (25-34 %)	■ Modérément faible (5-14 %)	■ Données manquantes ou insuffisantes

Source : [http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/Hunger\\_Portal/Hunger\\_Map\\_2010b.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/es/Hunger_Portal/Hunger_Map_2010b.pdf)

### Les crises mondiales réclament des réponses plus globales et plus innovantes

Les récentes **crises planétaires** ont provoqué une soudaine aggravation des problèmes structurels sous-jacents. Avant ces crises (alimentaire, énergétique, financière et budgétaire), la faim était déjà en hausse. Le secteur agricole n'a pas bénéficié d'investissements suffisants pour assurer l'adéquation de l'offre à une demande en forte hausse du fait de facteurs économiques et démographiques. Et l'incidence élevée persistante de la pauvreté limite le pouvoir d'achat de larges segments de la population.

Cette situation déjà précaire a été exacerbée par d'autres facteurs, tels que la hausse générale des prix de toutes les catégories de biens, les catastrophes climatiques dans certaines régions, les faibles niveaux des réserves, la concurrence avec les substituts pétroliers et la récession économique. Contrairement à la plupart des crises alimentaires précédentes, la rapide hausse du nombre et de la proportion de personnes souffrant de la faim en 2009 n'est pas le résultat de mauvaises récoltes, mais des prix élevés des denrées alimentaires sur les marchés nationaux, combinés à une baisse des salaires pour une grande partie de la population. Il s'agit donc moins d'un problème de disponibilité de la nourriture que d'un problème d'**accès à la nourriture**. La hausse des prix mondiaux des denrées alimentaires se traduit par des prix élevés pour les pays importateurs nets de denrées alimentaires, et par une diminution du pouvoir d'achat des consommateurs nets de ces produits, dont les plus affectés sont ceux qui sont déjà pauvres et vulnérables. Il est entendu que pour les producteurs de denrées alimentaires, une hausse des prix représente une opportunité s'ils ont accès aux intrants et aux avoirs agricoles.

Une autre caractéristique des récentes crises est qu'elles affectent de vastes régions du monde simultanément, alors que les crises précédentes étaient généralement confinées à des pays donnés ou à une région spécifique. Le déclin de l'emploi (et des salaires réels) est une problématique à la fois interne – car elle accentue la vulnérabilité des ménages – et externe – causant la perte d'emplois chez les migrants. Bon nombre de pays ont ainsi assisté à une diminution substantielle des transferts de fonds des migrants, alors que ceux-ci représentaient un mécanisme

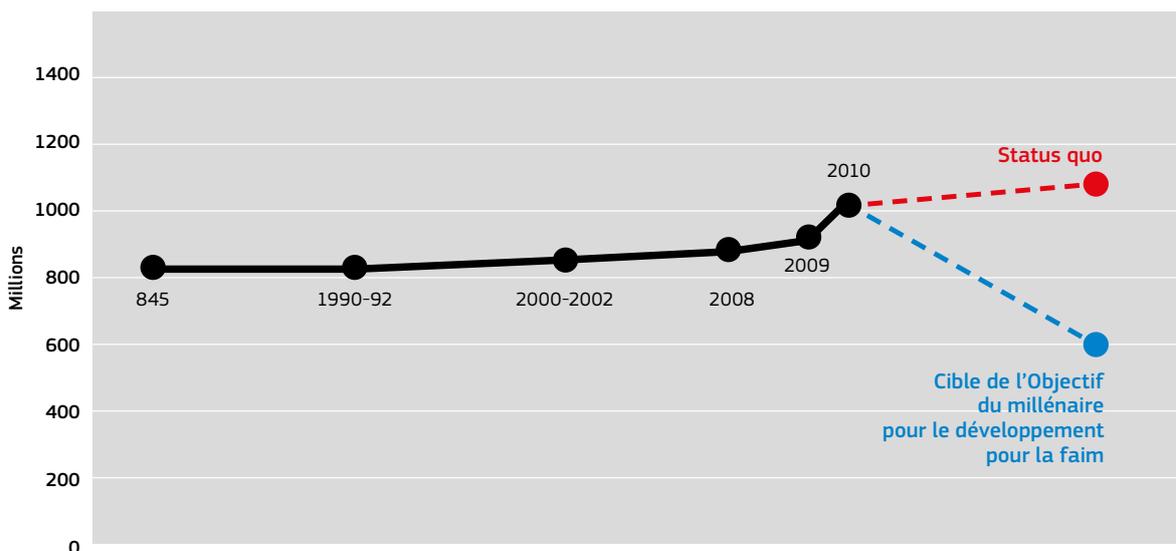
d'adaptation important en temps de crise. Par ailleurs, la **mondialisation** du phénomène a réduit les possibilités de véritable dépréciation des taux de change – une réponse nationale traditionnelle aux crises alimentaires plus localisées. Cela a incité les gouvernements à prendre des mesures budgétaires – telles qu'une réduction des taxes et une hausse des subsides généraux – souvent extrêmement régressives, qui bénéficiaient davantage aux riches qu'aux pauvres, à un moment où les plus pauvres avaient le plus besoin d'appui.

De plus en plus de personnes deviennent **vulnérables** dans un contexte de risque croissant de sous-alimentation. L'émergence de la crise économique dans la foulée de la crise alimentaire et énergétique a épuisé les mécanismes d'adaptation de nombreux ménages pauvres. Le coût élevé des denrées alimentaires sur les marchés nationaux (conséquence de la crise alimentaire et énergétique mondiale de 2006-2008), la baisse des revenus et la hausse du chômage (toutes deux liées à l'actuelle récession économique mondiale) ont réduit l'accès des pauvres à la nourriture. Un grand nombre de ménages ont dû puiser dans leurs ressources financières, matérielles ou humaines pour éviter une réduction drastique de leur consommation.

Les facteurs de risque devraient persister. Bien que les prix des denrées aient diminué sur les marchés mondiaux, ils restent élevés sur de nombreux marchés nationaux. Les **prix des denrées alimentaires** devraient rester élevés tant sur les marchés mondiaux que sur les marchés nationaux au cours de la prochaine décennie, et le risque de volatilité future persiste. Les pays en développement sont davantage intégrés, sur le plan tant financier que commercial, dans l'économie mondiale qu'il y a vingt ans et sont aujourd'hui plus exposés aux fluctuations des marchés internationaux. Le **changement climatique** devrait également accroître la fréquence des épisodes de sécheresse et des inondations, affectant tant la production alimentaire que l'accès à la nourriture.

La situation actuelle exige la mise en œuvre d'**approches innovantes** articulées autour d'une double intervention. En 2000, les dirigeants se sont fixé l'objectif de réduire de moitié le pourcentage de personnes touchées par la faim entre 1990 et 2015 dans le cadre du premier objectif du millénaire pour le développement (OMD) (Encadré 11). L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) avertit que si la tendance actuelle se poursuivait, la sécurité alimentaire mondiale continuerait de se détériorer et la cible de l'OMD pour la faim serait loin d'être atteinte (Encadré 3). Il préconise une approche plus judicieuse, plus innovante, plus ciblée et plus rentable. Les cinq éléments de l'approche « *business as unusual* » recommandée sont les suivants : investir dans deux piliers fondamentaux, l'agriculture et la protection sociale ; intégrer de nouveaux acteurs ; adopter une approche ascendante dirigée par les pays ; concevoir des politiques fondées sur des éléments probants et l'expérience ; et adhérer aux engagements contractés en faveur de politiques et d'investissements pour la promotion de la sécurité alimentaire (Fan, 2010).

Encadré 3 : Nombre de personnes souffrant de la faim 1990-2015



NB : La ligne en pointillés rouge est une extrapolation linéaire de la tendance concernant le nombre de personnes souffrant de la faim entre 1990 et 2009. La ligne en pointillés bleue indique la tendance qui serait requise pour réaliser l'OMD consistant à réduire de moitié la proportion de ces personnes dans le monde.

Source : Fan (2010).

## Les transferts sociaux combattent l'insécurité alimentaire à court, moyen et long terme

La crise alimentaire a mis en exergue l'importance des transferts sociaux pour garantir la sécurité alimentaire des ménages, réduire la pauvreté et la vulnérabilité et soutenir le développement agricole. Le cadre global d'action actualisé (CGAA) publié en 2010 encourage l'adoption d'une approche globale à deux volets afin de soutenir les actions qui favorisent la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous. Cette stratégie accorde un rôle crucial aux transferts sociaux, soit sous la forme de programmes de protection (p. ex. transferts alimentaires ou monétaires pour améliorer l'accès à la nourriture), soit dans le cadre de programmes productifs (p. ex. transferts de semences pour améliorer la production alimentaire) (Encadré 4).

### Encadré 4 : Cadre global d'action actualisé du système des Nations unies

En réponse à la crise de la hausse des prix des denrées alimentaires, le Secrétaire général des Nations unies a proposé d'établir un groupe d'action de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale (HLTF), lequel a publié, en juillet 2008, un cadre global d'action, une stratégie élaborée en guise de réponse aux besoins immédiats des populations vulnérables et de contribution à une résilience à plus long terme (les « deux fronts pour renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle »). Tout en conservant la même stratégie de base, le cadre global d'action actualisé (CGAA) instauré en septembre 2010 couvre un plus large éventail de problématiques et aborde de manière plus détaillée que son prédécesseur tous les aspects de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il s'agit de l'approche coordonnée à l'échelle du système des Nations unies pour soutenir les initiatives nationales promouvant des moyens d'existence durables et résilients pour les populations rurales ainsi que la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous.

Les résultats et actions prévus dans le CGAA sont les suivants:

#### Résultat 1 — Réponse aux besoins immédiats des populations vulnérables

- 1.1 Renforcement et augmentation de l'accessibilité de l'aide alimentaire d'urgence, des interventions de nutrition et des filets de sécurité
- 1.2 Stimulation d'urgence de la production alimentaire des petits exploitants
- 1.3 Ajustement des politiques commerciales et fiscales
- 1.4 Gestion des implications macro-économiques

#### Résultat 2 — Mise en place d'une capacité de résistance à long terme et contribution à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le monde

- 2.1 Expansion des systèmes de protection sociale.
- 2.2 Augmenter durablement les disponibilités alimentaires en encourageant l'accroissement de la production des petits exploitants
- 2.3 Amélioration de la gestion des écosystèmes en vue de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle
- 2.4 Amélioration des marchés internationaux de produits alimentaires

#### Résultat 3 — Appui aux systèmes d'information et de contrôle

- 3.1 Renforcement des systèmes mondiaux d'information et de contrôle.

Pour plus d'informations, voir : <http://www.un-foodsecurity.org/>

Source : HLTF 2008, HLTF 2010.

**Différents types de transferts sociaux**, tels que les transferts monétaires saisonniers, les vivres contre travail ou les coupons alimentaires, ont été utilisés dans divers pays afin de faciliter l'accès à la nourriture (directement ou via le marché) à court terme. À moyen et à long terme, les transferts sociaux protecteurs et productifs doivent également être mis à l'échelle en tant qu'éléments clés de stratégies de sécurité alimentaire et de protection sociale prévisibles. En améliorant la productivité agricole et la nutrition, en réduisant la pauvreté ou en intégrant les considérations environnementales, les transferts sociaux peuvent contribuer à éliminer les causes structurelles de l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, en supprimant les conséquences potentiellement irréversibles de la malnutrition subie pendant la petite enfance sur le reste de la vie – en particulier sur le développement cognitif et sur les résultats scolaires – ils peuvent contribuer à mettre un terme à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

## La CE accorde de plus en plus d'attention à l'accès à l'alimentation

### Encadré 5 : Le concept de sécurité alimentaire

La sécurité alimentaire existe - aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial - lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active (déclaration de Rome, 1996).

Le cadre stratégique 2010 de l'Union Européenne pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire (SEC(2010) 379, COM(2010) 127 final du 31 mars 2010) est fondé sur ces principes de Rome et respecte les quatre piliers internationalement reconnus:

- améliorer la **disponibilité** alimentaire ;
- améliorer l'**accès** à l'alimentation ;
- améliorer l'**adéquation nutritionnelle** de l'apport alimentaire ;
- améliorer la **prévention et la gestion des crises**.

En particulier, il reconnaît que « les stratégies en matière de sécurité alimentaire doivent être propres à chaque pays et adoptées par chaque pays et assurer un équilibre approprié entre le soutien à la production nationale et une couverture des besoins alimentaires par le commerce ».

*Source : Auteurs, sur la base d'informations de la FAO (1996) et de la CE (2010b).*

Au niveau politique, l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim est l'**objectif central** de la vision de l'Union européenne (UE) pour le développement (déclaration conjointe du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, 2006/C 46/01). L'UE soutient activement les stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays en développement (COM(2010) 159 final du 21 avril 2010) et les mesures d'accompagnement prises pour les aider à faire face aux crises (COM(2009) 160 final du 8 avril 2009). Son engagement en faveur de la sécurité alimentaire est entériné dans le règlement du Conseil de juin 1996 sur la politique d'aide alimentaire et a été récemment amélioré par le nouveau cadre stratégique de l'UE (COM(2010) 127 final du 31 mars 2010) qui vise à aider les pays en développement à relever les défis en matière de sécurité alimentaire (Encadré 5). Ce nouveau cadre a été approuvé par les États membres de l'UE (CUE, 2010) et établit la politique européenne en matière de sécurité alimentaire pour les années à venir. Il fixe notamment comme priorité pour l'UE et ses États membres de soutenir les pays dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques ciblées, flexibles et adaptées au contexte local en matière de transferts sociaux. Dans la mesure du possible, ces politiques devraient offrir aux bénéficiaires la possibilité d'accéder à un niveau de revenus suffisant pour leur garantir un accès durable à l'alimentation.

Il est aujourd'hui généralement admis que le meilleur moyen d'appréhender le phénomène de la faim est de l'expliquer non seulement en termes d'offre alimentaire, mais également en termes de capacité d'**accès à une alimentation en quantité et de qualité suffisantes**. Si la CE a obtenu certains résultats en accroissant la production alimentaire par le biais de ses programmes en faveur de la sécurité alimentaire, elle reconnaît désormais la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'accessibilité économique à l'alimentation. La réponse de la Commission à la hausse des prix mondiaux du pétrole et des denrées alimentaires l'énonce brièvement en ces termes : « une crise pourrait émerger, non du fait d'une pénurie alimentaire mondiale, mais d'une détérioration de l'accès des personnes les plus vulnérables à l'alimentation » (MEMO/08/421 – disponible uniquement en anglais). La reconnaissance de ce fait est à l'origine du cadre stratégique qui permet d'accroître le rôle des transferts sociaux dans la réponse de la CE au problème de la faim. La communication « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement » (COM(2011) 637 final du 13 octobre 2011) présentée en 2011 par la Commission propose de cibler l'aide sur des secteurs particuliers, notamment ceux de la « protection sociale, santé, éducation et emploi ». Une prochaine communication sur la protection sociale traitera dans le détail la façon d'atteindre cet objectif.

### Ressources 1 : Ressources utiles de la Commission européenne sur la sécurité alimentaire et les transferts sociaux

- Communication « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement » (COM(2011) 637 final du 13 octobre 2011) (CE, 2011b)
- La protection sociale pour un développement inclusif - Une nouvelle perspective dans la coopération de l'Union européenne avec l'Afrique (RED, 2010)
- Programme thématique de sécurité alimentaire 2011-2013 (C/2010/9263, 21.12.2010) (CE, 2010e)
- Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement (COM(2010)159 final du 21 avril 2010) (CE, 2010c)
- Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire (COM(2010)127 final du 31 mars 2010) (CE, 2010b) et conclusions du Conseil (CUE, 2010)
- L'assistance alimentaire humanitaire (COM(2010) 126 final du 31 mars 2010) (CE, 2010a)
- Aider les pays en développement à surmonter la crise (COM(2009)160 final du 8 avril 2009) (CE, 2009e) et conclusions du Conseil (10018/09, 18.5.2009) (CUE, 2009)
- Réponse de la Commission / UE à la hausse des prix du pétrole et des denrées alimentaires (MEMO/08/421, 19 juin 2008) (CE, 2008a)
- Le consensus européen pour le développement (2006/C 46/01, 24.2.2006) (Parlement européen, Conseil et Commission, 2006)
- Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire (CUE, 1996)

## 1.2. Portée et but du document de référence

Un document de référence de la Commission européenne vise à approfondir la compréhension d'un concept, à développer les connaissances, à fournir des orientations pour la mise en œuvre de l'aide et à présenter de bonnes pratiques <sup>(1)</sup>. Le présent document de référence a été conçu comme une ressource pour soutenir l'**intégration pratique des transferts sociaux** dans les programmes de lutte contre la faim dans le cadre de la coopération au développement, et vise à offrir une meilleure compréhension du rôle potentiel des transferts sociaux dans la lutte contre l'insécurité alimentaire et, en particulier, de la logique qui sous-tend l'idée d'intégrer les transferts sociaux dans la composante de l'accès à l'alimentation. Il recense les bonnes pratiques, les expériences et la littérature académique sur les transferts sociaux dans la lutte contre la faim et repose sur une revue de la littérature internationale sur les transferts sociaux, la sécurité alimentaire et la protection sociale, ainsi que sur diverses études de cas d'interventions actuelles de Délégations et d'États membres de l'UE concernant les transferts sociaux.

Ce **document de référence** est principalement destiné aux praticiens du développement et aux administrateurs de l'aide travaillant dans les équipes nationales – délégations de l'UE et bureaux des États membres. En outre, les discussions susceptibles d'émerger des informations fournies dans ce document devraient s'avérer utiles pour les homologues nationaux et autres parties prenantes. Dans les cas où la CE ou les États membres disposent de fonds planifiés et gérés au niveau central, ce document de référence peut également être utilisé par les agents des administrations centrales pour réfléchir aux moyens d'incorporer les transferts sociaux dans les projets/programmes concernés.

Ce document de référence est conçu pour fournir des informations de base (terminologie et caractéristiques

(1) La Collection Outils et méthodes de la Commission comprend trois sous-collections : les Notes Conceptuelles fournissent une introduction théorique de base à un concept ; les Documents de Référence visent à approfondir la compréhension d'un concept et à présenter des bonnes pratiques afin de stimuler les échanges autour des questions pratiques relatives à l'aide concernant ce concept spécifique ; et les Lignes Directrices fournissent des orientations très concrètes aux agents de la Commission afin de mettre en œuvre ce concept tout au long des phases du cycle d'opération.

essentielles, arguments en faveur des transferts sociaux, aperçu de la réalité sur le terrain, etc.) aux personnes peu informées sur les transferts sociaux. Il peut également stimuler et orienter le débat dans le cas de personnes familiarisées avec ces types d'intervention. Il contient par ailleurs des références à divers documents existants utiles pour les lecteurs désireux d'approfondir leurs connaissances sur un sujet spécifique. Il constitue donc une ressource pour les praticiens qui recherchent des informations sur un thème particulier : il n'est pas destiné à être lu dans son intégralité comme un rapport.

### 1.3. Structure du document de référence

Ce document de référence répond à diverses questions fréquemment posées au sujet de l'utilisation de transferts sociaux dans la lutte contre la faim.

- **Que sont les transferts sociaux ?**

Le [chapitre 2](#) présente succinctement le concept de transfert social. Les lecteurs sont invités à consulter en priorité la [section 2.1](#), qui contient la **définition** des transferts sociaux, ainsi que la [section 2.2](#), qui présente brièvement la **typologie** des transferts sociaux couverts dans ce document. En outre, ils trouveront, en [section 2.3](#), une discussion sur les différents **cadres opérationnels** au sein desquels des transferts sociaux peuvent être mis en œuvre dans les divers contextes d'aide d'urgence, de relèvement et de développement – qu'il s'agisse d'un projet ponctuel de gestion des risques d'urgence ou d'un programme de développement durable institutionnalisé. La [section 2.4](#) offre un bref aperçu des principaux **cadres politiques** pertinents pour les transferts sociaux – la protection sociale et la sécurité alimentaire.

- **Quels sont les arguments en faveur de l'investissement dans les transferts sociaux ?**

Le [chapitre 3](#) énonce les principaux arguments avancés en faveur de l'adoption des transferts sociaux. Cinq grands cadres théoriques sont présentés : **réduction de la pauvreté** et gestion des risques ([section 3.1](#)) ; **croissance économique** et production capitaliste ([section 3.2](#)) ; **stabilité politique** et construction de l'État ([section 3.3](#)) ; **justice sociale** et droits de l'homme ([section 3.4](#)) ; **sécurité alimentaire** ([section 3.5](#)). Les arguments en faveur de l'investissement dans les transferts sociaux pour lutter contre la faim sont développés au [chapitre 4](#).

- **Quand est-il approprié d'utiliser les transferts sociaux dans la lutte contre la faim ?**

Le [chapitre 4](#) énonce les rôles et fonctions spécifiques des transferts sociaux dans la lutte contre la faim. La faim peut découler de défaillances au niveau de l'un des quatre piliers de la sécurité alimentaire : la disponibilité, l'accès, l'adéquation nutritionnelle et/ou la prévention et la gestion des crises. La [section 4.1](#) explique comment les transferts sociaux peuvent contribuer à accroître la production alimentaire et, par conséquent, la **disponibilité** alimentaire. La [section 4.2](#) montre comment ils peuvent contribuer à améliorer l'**accès** aux denrées alimentaires à court, moyen et long terme. La [section 4.3](#) décrit la façon dont les transferts sociaux peuvent améliorer l'**adéquation nutritionnelle** de l'apport alimentaire. Enfin, la [section 4.4](#) indique la façon dont les transferts sociaux peuvent contribuer à améliorer la **prévention des crises** et la gestion de l'approvisionnement alimentaire dans le temps.

- **Quels sont les éléments clés à prendre en considération avant d'introduire les transferts sociaux ?**

Le [chapitre 5](#) traite du diagnostic préliminaire du contexte qui doit être réalisé avant l'introduction de tout régime de transferts sociaux afin de s'assurer que celui-ci est ancré dans l'environnement politique national et qu'il tient compte des expériences présentes et passées : analyse de la nature et des causes de la **faim** ([section 5.1](#)) ; examen des cadres **politiques** existants et des sensibilités politiques ([section 5.2](#)) ; inventaire diagnostique des **initiatives** existantes en matière de transferts sociaux et des mesures politiques connexes ([section 5.3](#)) ; analyse du contexte et des capacités **institutionnelles** ([section 5.4](#)).

- **Comment élaborer un régime de transferts sociaux ?**

Le [chapitre 6](#) traite des caractéristiques de conception selon les questions fréquemment posées suivantes : quels sont les **objectifs** d'une nouvelle initiative en matière de transferts sociaux ([section 6.1](#)) ? Comment définir et atteindre les groupes **cibles** ([section 6.2](#)) ? Quand et comment ajouter une **exigence de travail** ([section 6.3](#)) ? Quand et comment établir des modalités de **sortie** ([section 6.4](#)) ? Comment choisir la **forme de transferts** la plus appropriée et la plus praticable ([section 6.5](#)) ? Comment déterminer un **niveau de prestation** qui soit approprié, finançable et acceptable ([section 6.6](#)) ? Comment **distribuer** les transferts aux bénéficiaires ([section 6.7](#)) ? Quand assortir les

transferts sociaux d'une **conditionalité** (section 6.8)?

- Comment gérer un régime de transferts sociaux ?

Le chapitre 7 examine les questions de gestion en considérant les dispositions **financières** (section 7.1), **institutionnelles** (section 7.2) et de **suivi et évaluation** (section 7.3) à mettre en place pour opérer efficacement un régime de transferts sociaux.

- Comment les partenaires du développement peuvent-ils soutenir les initiatives nationales de transferts sociaux ?

Le chapitre 8 traite des différents rôles que les bailleurs de fonds et autres partenaires du développement peuvent jouer pour soutenir les initiatives de transferts sociaux : participer au **dialogue politique** sur les transferts sociaux (section 8.1) ; appuyer le développement des **capacités** nationales à envisager, concevoir, mettre en œuvre et évaluer des régimes de transferts sociaux (section 8.2) ; fournir des **ressources financières** supplémentaires à l'État en faveur des régimes de transferts sociaux (section 8.3) ; et/ou aider les **acteurs non étatiques** dans la distribution des transferts sociaux (section 8.4).

- Quelle méthode d'acheminement de l'aide devrait être utilisée pour soutenir des régimes de transferts sociaux ?

Le chapitre 9 passe en revue les différentes **méthodes d'acheminement de l'aide** dont dispose la CE. Il détaille les trois **approches** : l'approche par projet, l'approche sectorielle et l'approche macro (ou globale). Il évalue également la pertinence d'appui aux transferts sociaux par l'intermédiaire des trois **modalités de financement** associées : le recours aux procédures de passation de marchés publics et d'octroi de subventions de la CE (section 9.1) ; l'utilisation des fonds communs (section 9.2) ; et le recours à l'appui budgétaire – tant sectoriel que général (section 9.3).

- Où peut-on trouver des outils et ressources pour s'informer davantage sur les transferts sociaux ?

Des **références** à des **ressources supplémentaires** existantes susceptibles d'aider les lecteurs désireux d'approfondir leurs connaissances et d'accéder à des outils pratiques d'aide à la conception et à la mise en œuvre des transferts sociaux sont insérées tout au long de ce document. L'annexe 2 renseigne sur des **formations** actuellement dispensées en la matière et fournit une liste de **sites Internet** de partenaires.

# Chapitre 2

## Conceptualisation des transferts sociaux

Ce chapitre se penche sur le concept de transferts sociaux. Il établit tout d'abord une **définition** pratique (section 2.1) ; énumère ensuite les différents **types** de transferts sociaux (section 2.2) ; examine les différents **cadres opérationnels** pour la mise en œuvre des transferts sociaux (section 2.3) ; et, en dernier lieu, place les transferts sociaux dans différents **cadres politiques** (section 2.4).

### 2.1. Définition des transferts sociaux

Il n'existe pas de consensus sur une **définition** universelle de la notion de **transfert social** (ni, du reste, de celle de **protection sociale**), et divers acteurs emploient indifféremment les termes « **transferts sociaux** », « **assistance sociale** » et « **filet de sécurité** ». Les États membres et autres grands bailleurs de fonds soutenant les transferts sociaux associent parfois des concepts différents à ces différents termes. Dans le présent document, est adoptée la définition suivante, qui lie les transferts sociaux spécifiquement à la sécurité alimentaire :

---

**Les transferts sociaux sont des transferts de ressources (monétaires ou en nature) à caractère non contributif <sup>(2)</sup>, financés par des fonds publics, directs, réguliers et prévisibles aux individus ou ménages pauvres ou vulnérables, visant à réduire leurs déficits de consommation alimentaire, à les protéger des chocs (économiques et climatiques notamment), et, dans certains cas, à renforcer leur capacité productive.**

---

Cette définition peut légèrement diverger des définitions adoptées par d'autres acteurs du secteur. Les différents acteurs s'entendent généralement pour dire que les transferts sociaux sont **non contributifs, réguliers et prévisibles** (pour encourager une prise de risques accrue et des activités à plus haut rendement), **ciblés** (d'une façon ou d'une autre) à des personnes ou ménages pauvres et vulnérables, financés par des **ressources publiques** (de l'État ou de l'aide publique au développement) et destinés à réduire les **déficits de consommation alimentaire**. Les vues peuvent diverger sur l'éventail d'instruments à classer dans cette catégorie. Par exemple, certains acteurs n'y incluent pas les transferts d'avoirs/intrants parce qu'ils ne garantissent pas une hausse de la consommation (p. ex. l'effet des transferts de semences dépend des précipitations). D'autres acteurs peuvent y inclure les mesures visant à réduire le prix des produits de première nécessité et des services de base, tels que les exemptions des frais de santé/scolarité et les subventions.

Ce document de référence établit une distinction entre les transferts sociaux et les transferts **humanitaires** et se concentre principalement sur les premiers, bien qu'il existe de nombreuses similitudes, ainsi que de nombreuses synergies et liens fructueux à exploiter entre ces deux types de transfert. Cette distinction tient essentiellement au but de l'intervention, les transferts sociaux étant destinés à promouvoir et soutenir le développement social national et les transferts humanitaires ayant principalement pour vocation de sauver des vies dans le court terme. Dans le contexte de la sécurité alimentaire, la mise en place de régimes de transferts sociaux répond essentiellement à une volonté de combattre une insécurité alimentaire chronique et durable, mais dans certains cas également à un besoin de mettre un terme à une insécurité alimentaire aiguë et transitoire (faible à modérée). Les transferts humanitaires ont généralement lieu lorsque, en raison d'une consommation alimentaire inadéquate, de moyens de subsistance compromis ou de stratégies d'adaptation extrêmes, une mortalité excessive <sup>(3)</sup> ou des taux d'urgence de malnutrition <sup>(4)</sup> ont été atteints ou dépassés, ou sont anticipés sur la base de prévisions fiables (CE, 2010a). Cela implique une certaine gravité et un certain niveau de besoin qui excèdent les capacités nationales de gestion des catastrophes. Les transferts humanitaires viennent en complément à tout régime de transferts sociaux existant, mais ils sont encadrés par des principes humanitaires, plutôt que par des plans nationaux de développement, et doivent être flexibles et réactifs (et, dès lors,

---

(2) Un régime non contributif est un régime dans lequel le bénéficiaire final n'est pas contraint d'apporter une cotisation financière personnelle directe.

(3) La mortalité « excessive » implique la combinaison de mesures absolues en fonction de seuils d'urgence établis (conformément au manuel Sphere, à l'UNICEF et au Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies (SCN)), et de mesures relatives par rapport à des situations de références spécifiques au contexte.

(4) Suivant la définition du Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies (SCN) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

ils ne sont pas nécessairement réguliers et prévisibles sur le long terme comme le sont les transferts sociaux). Lorsque les transferts humanitaires seront abordés dans le présent document, il est entendu qu'ils s'appuient sur le cadre politique - et les principes connexes - établi dans la politique de l'UE sur l'assistance alimentaire humanitaire (COM(2010) 126 final du 31 mars 2010). Le présent document traite principalement des transferts sociaux, reconnaissant que plus les régimes de transferts sociaux (nationaux) sont efficaces dans la lutte contre la faim et l'atténuation des chocs, moins l'assistance humanitaire (financée par les bailleurs de fonds internationaux) est nécessaire.

## 2.2. Types de transferts sociaux

Tels que définis dans le présent document de référence, les transferts sociaux englobent un large éventail d'instruments (tableau 1). Il existe différentes façons de classifier les **types de transferts sociaux**. En voici quelques exemples.

- **Forme** du transfert : espèces (p. ex. pension sociale), denrées alimentaires (p. ex. cantine scolaire) ou autres transferts en nature (p. ex. transferts de semences).
- **Conditionnalité** <sup>(5)</sup> assortie au transfert, généralement : exigence de travail (p. ex. travaux publics, argent contre travail, vivres contre travail), investissement dans le capital humain (p. ex. transferts monétaires conditionnés à la fréquentation scolaire ou aux soins de santé préventifs), ou sans condition (p. ex. transferts monétaires non conditionnels, pour lesquels les bénéficiaires ne doivent remplir aucune condition comportementale pour rester éligibles aux transferts).
- **Mécanisme de distribution** : mécanismes de « stock » (« pull »), tels que la distribution de lot physique (p. ex. colis alimentaire) ou d'espèces à un point de distribution et à un moment donnés ; ou mécanismes de « flux » (« push »), tels que montant (p. ex. virement bancaire) permettant aux bénéficiaires de se procurer les produits et services nécessaires sur le marché ; ou une combinaison des deux systèmes, par exemple via des coupons alimentaires (également appelés bons d'achat) pour se procurer (une liste éventuellement restreinte de) divers produits et services sur le marché <sup>(6)</sup>.

Tableau 1 : Types courants de transferts sociaux

Transferts sociaux monétaires	Transferts sociaux en nature
<b>Transferts monétaires</b>	<b>Transferts alimentaires</b>
Transferts monétaires non conditionnels Transferts monétaires conditionnels Argent contre travail / pour la création d'avoirs Travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre	Cantines scolaires Rations à emporter Distributions alimentaires ciblées Vivres contre travail / pour la création d'avoirs Vivres pour la formation Alimentation complémentaire
<b>Transferts quasi-monétaires</b>	<b>Coupons</b>
Coupons à valeur monétaire	Coupons alimentaires Coupons pour biens non alimentaires
<b>Subventions</b>	<b>Transferts d'intrant et d'avoir</b>
Allocations forfaitaires ponctuelles	Transferts de petit bétail Transferts d'intrant agricole Transferts d'avoir
<p><i>NB : Les « coupons » peuvent également être qualifiés de « transferts quasi-monétaires » lorsque les produits concernés sont à acquérir sur le marché. Le terme « travaux publics » fait généralement référence à toutes formes de transferts sociaux liés à des exigences de travail pour le bénéficiaire (à savoir des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre – tels que le programme de filet de sécurité productif (PSNP) en Éthiopie – ainsi que des programmes d'argent contre travail et de vivres contre travail, voire des programmes d'argent/vivres contre formation et d'argent/vivres pour la création d'avoirs).</i></p> <p><i>Source : Auteurs</i></p>	

(5) Il importe de ne pas confondre **conditionnalité** (une condition qu'un bénéficiaire est obligé de satisfaire pour recevoir le transfert social – p. ex. scolariser les enfants en âge de scolarisation, être en possession d'une carte de suivi de la santé) et critères d'éligibilité (critères auxquels une personne doit répondre pour être éligible à un régime de transferts sociaux – p. ex. être âgé de plus de 65 ans ou de moins de 5 ans).

(6) Les jetons fournis aux bénéficiaires pour se procurer un lot prédéfini de produits à un point de distribution déterminé par l'agence de mise en œuvre ne sont pas des coupons alimentaires au sens du présent document.

Dans certains cas, un type particulier de transferts sociaux (p. ex. les transferts d'intrants agricoles) est par nature conçu pour assister une catégorie spécifique de personnes pauvres et vulnérables (p. ex. les agriculteurs pauvres) et atteindre un objectif spécifique (p. ex. un accroissement de la production alimentaire). Dans d'autres cas, un type spécifique de transferts sociaux (p. ex. les transferts monétaires) est utilisé pour réaliser divers objectifs (p. ex. accroître la consommation alimentaire, élargir la base d'avoirs productifs, accéder aux services éducatifs et de santé) et venir en aide à différentes catégories de personnes pauvres et vulnérables (p. ex. les agriculteurs pauvres, les femmes dans le besoin, les enfants souffrant de la faim). Cet aspect est abordé au [chapitre 4](#).

### 2.3. Cadres opérationnels des transferts sociaux

Chaque type de transferts sociaux présenté dans le tableau 1 peut être utilisé soit dans le cadre de programmes à long terme institutionnalisés (c'est-à-dire réglementés et organisés par l'État, mais pas nécessairement administrés par lui), soit dans le cadre de projets ponctuels (souvent financés et administrés par des organismes internationaux). Ils peuvent être envisagés pour répondre à un choc spécifique afin de prévenir la survenue d'une crise humanitaire (p. ex. des transferts monétaires/alimentaires ciblés pour porter secours aux personnes touchées par un séisme), de protéger les personnes pauvres et vulnérables confrontées à une situation de pauvreté et de privations qui perdure (p. ex. transferts monétaires pour aider les plus pauvres à satisfaire leurs besoins alimentaires élémentaires) ou de soutenir le développement à long terme (p. ex. transferts monétaires conditionnels pour encourager le développement du capital humain).

Pour diverses raisons présentées dans le chapitre suivant ([chapitre 3](#)), chaque pays devrait maintenir un **paquet minimum de transferts sociaux** dans le cadre de sa stratégie de développement. En 2009, alors que la crise mondiale menaçait de balayer des décennies d'investissements en faveur du développement humain et de la réalisation des OMD, les Nations unies ont établi l'initiative pour un socle de protection sociale en vue de construire un minimum de garanties de protection sociale pour tous les citoyens, incluant un paquet minimum de transferts sociaux essentiels (Encadré 6). En Afrique, l'Union africaine a adopté le cadre de politique sociale qui recommande l'introduction d'un paquet minimum de transferts sociaux monétaires (Encadré 7).

Dans l'idéal, de tels transferts sociaux devraient être **institutionnalisés** (c'est-à-dire réglementés, mais pas obligatoirement gérés, par l'État), garantis par la législation, financés de manière durable et organisés sur une base régulière et/ou prévisible. De tels transferts diffèrent des dons caritatifs en ce sens qu'ils constituent un droit pour le citoyen et un devoir pour l'État. Lorsqu'ils sont pleinement institutionnalisés, les transferts sociaux peuvent être considérés comme une **garantie sociale** : ils sont intégrés (implicitement ou explicitement) dans la politique de protection sociale (ou de développement social) du pays et contribuent à garantir la sécurité alimentaire pour tous.

Si la mise en place de ces initiatives est hautement souhaitable, tous ces principes ne peuvent être réalisés du jour au lendemain, et le cadre opérationnel pour la mise en œuvre des transferts sociaux suivra nécessairement différentes **trajectoires** institutionnelles selon les pays. Il convient cependant de ne pas oublier l'objectif ultime et de bien veiller à renforcer (ou du moins à ne pas affaiblir) la capacité de l'État à prendre le relais et à jouer son rôle d'autorité réglementaire.

### Encadré 6 : Initiative des Nations unies pour un socle de protection sociale

Les récentes crises alimentaire, énergétique et financière ont incité de nombreux organismes nationaux, régionaux et internationaux à envisager un renouvellement des investissements dans les mécanismes de protection sociale. En 2009, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations unies pour la coordination (CCS) a proposé la création d'un socle de protection sociale (SPS) dans le cadre d'un paquet de neuf initiatives formulées en réponse à la crise financière (CCS 2009). En juin 2011, la 100<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du travail a conclu ses débats sur le rôle de la sécurité sociale par un engagement en faveur de l'établissement de socles nationaux de protection sociale visant à garantir au moins un niveau minimum de sécurité sociale pour tous, dans le cadre de régimes de sécurité sociale complets (BIT, 2011a).

Les **socles de protection sociale** comprennent ensemble de base de garanties sociales pour tous (dimension horizontale) et la mise en œuvre graduelle de normes plus élevées (dimension verticale) dans le cadre d'un ensemble intégré de politiques sociales visant à garantir la sécurité des revenus et l'accès aux services sociaux de base pour tous, en accordant une attention particulière aux groupes vulnérables et en protégeant et en autonomisant les personnes tout au long du cycle de vie. Ces garanties incluent (BIT 2011b):

- une garantie de ressources de base, sous la forme de divers **transferts sociaux**, tels que les pensions de vieillesse et les allocations pour handicapés, les allocations familiales, les prestations de soutien du revenu et/ou les garanties d'emploi et les services aux travailleurs pauvres ou sans emploi ;
- l'accès universel à des **services sociaux** de base abordables dans les domaines de la santé, de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation, de la sécurité alimentaire, du logement et d'autres définis selon les priorités nationales.

Il n'existe pas de solution universelle pour la mise en œuvre des SPS. Pour garantir le respect des droits fondamentaux des personnes à la sécurité sociale et aux services sociaux élémentaires, les pays qui adoptent le SPS élaborent des stratégies nationales en vue de la réalisation progressive et durable de socles de protection sociale nationaux ainsi que de l'application de niveaux de protection sociale plus élevés. Fondés sur les mécanismes de protection sociale existants, ces stratégies incluent une combinaison d'interventions – instruments contributifs et non contributifs, ciblés et universels, publics et privés, etc. – adaptés au contexte social, économique et politique du pays.

Plusieurs pays ont pris des mesures pour mettre en œuvre des composantes de leur SPS national. En 2010, le « Groupe consultatif de haut niveau sur le Socle de protection sociale » a été établi dans le cadre de l'Initiative pour un Socle de protection sociale afin de renforcer les actions de sensibilisation mondiales et de fournir des orientations sur les aspects politiques et conceptuels du SPS. Le groupe a publié le rapport phare « Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive » (également connu sous le nom de « rapport Bachelet ») (BIT 2011b). Une compilation des initiatives de SPS fructueuses a été réalisée (PNUD 2011) et des outils de calcul des coûts et des protocoles d'évaluation ont été élaborés et testés dans le cadre de l'initiative pour un socle de protection sociale.

Le concept des socles de protection sociale nationaux peuvent constituer une base claire sur laquelle greffer des actions coordonnées et conjointes de renforcement de la protection sociale avec les pays partenaires qui décident de les mettre en place.

Pour plus d'informations, voir : <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org>.

Source : CCS 2009, BIT et OMS 2009, BIT 2011b, PNUD 2011.

### Encadré 7 : Le cadre de politique sociale pour l'Afrique établi par l'Union africaine

Lors de la première session de la Conférence des ministres responsables du développement social organisée par l'Union africaine (UA) à Windhoek, en Namibie, en octobre 2008, les ministres ont adopté le cadre de politique sociale pour l'Afrique (CPSA) afin d'assister les États membres de l'Union africaine dans la conception et/ou la mise en œuvre de stratégies et programmes nationaux appropriés. Ce cadre a été ratifié par les chefs de gouvernement africains en janvier 2009.

Il définit une vision pour les sociétés africaines, fondée sur la solidarité sociale, l'équité des choix et la protection contre la discrimination et la pauvreté. Il change ainsi la donne et ne subordonne plus la politique sociale à la politique économique, et reconnaît l'importance du développement social à la fois en tant qu'objectif à part entière et en tant qu'outil de création des conditions pour une croissance durable et inclusive.

La protection sociale constitue le premier des huit piliers du plan régional défini dans le CPSA, dans lequel est énoncé ce qui suit : « L'investissement dans la protection sociale et l'accès à cette protection restent faibles dans de nombreux pays. La protection sociale et la sécurité sociale seront consolidées progressivement, sur la base de plans d'action nationaux globaux à plus long terme. » Les mesures recommandées incluent l'introduction et l'extension de régimes de transferts monétaires non contributifs financés par des fonds publics.

En termes de transferts sociaux, le CPSA recommande que les pays africains « fournissent une protection sociale adéquate, y compris des transferts de revenus, afin de soutenir les familles les plus pauvres dans leurs efforts pour atténuer les impacts sociaux et économiques (...) sur les personnes les plus vulnérables, notamment les personnes âgées, les enfants et les malades. »

Le CPSA est disponible en ligne (<http://sa.au.int/en/content/social-policy-framework-africa> et [http://www.africa-union.org/root/UA/conferences/2008/oct/sa/27-31oct/draft%20social%20policy%20framework\\_fr.doc](http://www.africa-union.org/root/UA/conferences/2008/oct/sa/27-31oct/draft%20social%20policy%20framework_fr.doc)).

La deuxième session de la Conférence des ministres en charge du développement social organisée par l'UA à Khartoum, au Soudan, en novembre 2010 était axée sur le renforcement de la stratégie de mise en œuvre du CPSA et envisageait d'attribuer à la Commission de l'UA un rôle de soutien au développement des connaissances, au renforcement des capacités et à l'exploitation des enseignements tirés. Pour plus d'informations sur cette conférence, voir le site de l'UA (<http://www.africa-union.org/root/ua/index/index.htm>).

Source : <http://www.africa-union.org> ; <http://www.ipc-undp.org>

On peut distinguer différents cadres opérationnels pour les transferts sociaux (tableau 2), comme par exemple les cadres décrits ci-après.

- **Projets ponctuels de transferts de denrées alimentaires/revenus** — dans ce cadre opérationnel, les transferts à court terme (tels que les colis alimentaires, l'alimentation complémentaire) sont distribués à des personnes ou ménages souffrant de la faim ou susceptibles de le devenir en prévision de, en réponse à, ou à la suite d'un choc spécifique, afin d'atténuer ses impacts négatifs et d'éviter une crise humanitaire à grande échelle ; dans les pays à faible revenu, ces projets sont généralement financés et administrés par des acteurs internationaux de façon ponctuelle.
- **Projets ponctuels de transferts d'intrants** — les transferts (semences, outils, intrants agricoles, etc.) sont accordés afin d'aider les travailleurs vivant dans l'insécurité alimentaire à maintenir ou à diversifier leurs moyens de subsistance ; l'augmentation réelle du revenu des ménages peut dépendre de facteurs externes (p. ex. les précipitations dans le cas de transferts de semences) ; de tels transferts sont rarement réguliers ou prévisibles (ils peuvent être octroyés une fois seulement, durant la saison des semis, ou après une période de sécheresse, mais sans garantie pour le bénéficiaire d'en bénéficier encore l'année suivante si la situation est à nouveau catastrophique) et ils ne sont généralement pas financièrement viables.
- **Programmes réguliers** — dans ce cadre opérationnel, les transferts (p. ex. monétaires, alimentaires, en bons d'achat) sont accordés pour réduire le déficit alimentaire des ménages sur une base régulière (p. ex. mensuellement ou trimestriellement) ; les bénéficiaires sont informés de la durée escomptée du projet ; il n'existe aucune garantie légale et les transferts peuvent être suspendus en cas d'épuisement des fonds ou de changement des priorités politiques.

- **Régimes intégrés** — dans ce cadre opérationnel souhaitable, les transferts sociaux (p. ex. les pensions sociales, les allocations familiales, les allocations pour handicapés) constituent un droit garanti par la loi que les citoyens (éligibles) peuvent faire valoir ; l'État a pour obligation d'assurer ces **garanties sociales à tous** ses citoyens éligibles et de veiller à maintenir les capacités administratives et financières requises à cette fin ; les transferts sociaux sont octroyés dans le cadre d'un régime intégré et reliés à d'autres services (p. ex. soins à domicile), programmes (p. ex. éducation nutritionnelle) et secteurs (p. ex. éducation et santé).

Tableau 2 : Cadres opérationnels indicatifs des transferts sociaux

	Projets ponctuels de transferts de denrées alimentaires/ revenus	Projets ponctuels de transferts d'intrants	Programmes réguliers	Régimes intégrés
Niveau d'appropriation national	Généralement gérés par des acteurs internationaux	P a s o u p e u d'institutionnalisation	Faiblement ou totalement institutionnalisés	Inscrits dans la constitution
Contexte	Situations précaires/à risques	Pays à faible revenu	Pays à faible ou moyen revenu	Pays à moyen ou à haut revenu
Caractéristiques				
Régularité/prédictibilité	Non	Non	Oui	Oui
Garanti par la loi	Non	Non	Non	Oui
Financièrement viable	Non (en grande partie fondés sur l'aide)	Peu (financement externe et/ou subventions publiques)	Relativement (financement prévisible de bailleurs de fonds et/ou impôts/taxes et subventions publiques)	Oui (en grande partie financés par les impôts)
Réglementé par l'État	Non (ou dans une mesure très limitée)	Peu	Dans une certaine mesure	Oui (fournisseur et autorité réglementaire)
Cadre politique	Sécurité alimentaire et moyens de subsistance d'urgence et/ou réduction des risques de catastrophe	Stratégie de sécurité alimentaire et/ou stratégie de protection sociale	Stratégie de protection sociale et/ou stratégie de sécurité alimentaire	Cadre (politique) intégré de protection sociale
Exemples	Programme de coupons urbains au Sénégal	Foires aux semences au Kenya ; Projet pilote de transferts monétaires saisonniers au Mali	Programme de cantines scolaires au Burkina Faso ; Projet pilote de transferts monétaires en Zambie ; Programme de filet de sécurité productif en Éthiopie	Allocations familiales en Afrique du sud ; Transferts monétaires conditionnels au Brésil
Principal défi	Consolidation de l'État: La communauté internationale doit assister les populations dans le besoin sans affaiblir la légitimité et la capacité de l'État	Prédictibilité : Les fournisseurs de transferts doivent améliorer la prédictibilité pour permettre une plus grande prise de risques pour de meilleurs retours sur investissements	Institutionnalisation: Le gouvernement doit renforcer la viabilité financière, le développement de services sociaux complémentaires et de garanties sociales	Dynamisme: Le gouvernement doit veiller à l'ajustement permanent du système et à son intégration au sein de politiques sociales et économiques plus globales

Source : Auteurs

Ces différents cadres ne sont pas à considérer nécessairement comme formant une séquence : par exemple, un projet ponctuel de transferts sociaux répondant à des besoins à court terme (p. ex. reconstruction après un séisme) n'évoluera pas forcément en une garantie sociale (Encadré 8), ni même en un programme de transferts (prévisibles) réguliers. Le concept des garanties sociales fournit une piste innovante pour intégrer la dimension des droits dans une politique sociale. Il implique un changement d'orientation. La question n'est plus de savoir ce qu'il est possible de financer avec le budget de politique sociale disponible, mais de déterminer comment répartir l'intégralité du budget pour pouvoir offrir à tous les citoyens des services publics répondant aux normes minimales définies (Banque mondiale, 2007b). Une telle approche invite les législateurs à élaborer des politiques prenant en considération les personnes les plus vulnérables et nécessiteuses (p. ex. les enfants sous-alimentés vivant dans des familles pauvres dans des zones isolées), plutôt que les moyennes nationales ou régionales, afin que tous les citoyens éligibles puissent jouir de leurs droits.

#### Encadré 8 : Que sont les garanties sociales?

Les garanties sociales sont des ensembles de mécanismes juridiques ou administratifs établissant des prestations et obligations spécifiques, liés à certains droits, et garantissant la conformité de l'État avec ces obligations. Elles possèdent cinq caractéristiques clés : (i) elles sont ancrées juridiquement et entraînent donc une responsabilité explicite pour l'État ; (ii) elles sont conçues en référence à un détenteur de droits spécifique ; (iii) elles comprennent des mécanismes d'accès et de recours ; (iv) les mécanismes qu'elles prévoient sont définis avec précision ; (v) elles sont flexibles et révisables. En conséquence, elles facilitent la réduction des déficits d'opportunités parmi les différents groupes sociaux.

Source : Banque mondiale (2007b)

Ces cadres opérationnels indicatifs sont présentés ici pour insister sur le fait que l'objectif à long terme, commun aux acteurs nationaux et internationaux de l'intervention d'urgence et du développement, devrait être l'établissement d'un ensemble de régimes de transferts sociaux prévisibles institutionnalisés. En temps normal, de tels régimes peuvent répondre à des besoins à long terme, et en temps de crise, ils devraient idéalement être étendus et adaptés pour répondre aux besoins à court terme supplémentaires. Ils constituent un droit des citoyens et contribuent dès lors à consolider le **contrat social** entre l'État et ses citoyens. Si les transferts sociaux s'inscrivent parfois à l'origine dans un cadre politique en faveur de la sécurité alimentaire (ou autre) et continuent parfois de jouer un rôle en tant qu'instruments de politique agricole (ou d'éducation ou autre), une fois élevés au statut de garanties sociales, ils deviennent (explicitement ou implicitement) partie intégrante d'une politique de protection sociale nationale.

## 2.4. Cadres politiques des transferts sociaux

Les transferts sociaux sont généralement conçus soit au sein d'un **cadre politique** de protection sociale, soit au sein d'une stratégie de sécurité alimentaire. En effet, ces deux sphères politiques se complètent : la protection sociale offre des solutions potentielles au défi de l'insécurité alimentaire des ménages, et de nombreux programmes de protection sociale ciblent les agriculteurs et visent à protéger leurs moyens de subsistance ou à promouvoir la production alimentaire. Il est donc nécessaire d'instaurer une bonne coordination entre les ministères « économiques » (p. ex. de l'agriculture) et les ministères « sociaux » (p. ex. des affaires sociales) afin d'optimiser les synergies entre les interventions de protection sociale et les interventions pour la sécurité alimentaire. Ce type de coordination et d'harmonisation a notamment été instauré en Éthiopie (Encadré 9) et dans plusieurs pays de l'Asie centrale.

Il est nécessaire de relier les transferts sociaux à d'autres secteurs, tant au niveau institutionnel que de la programmation, afin de maximiser les résultats et de garantir une meilleure efficacité/efficience (p. ex. pour s'assurer que les bénéficiaires des transferts sociaux disposent réellement d'un accès physique à des soins de santé et une éducation de qualité). L'adoption d'une **approche plurisectorielle** et la promotion d'une coordination intersectorielle sont essentielles. Dans un contexte de contraintes budgétaires, il importe de consolider les dépenses sociales et d'éviter tout double emploi. Un régime de transferts sociaux existant conçu dans la stricte perspective du secteur de l'éducation, par exemple, pourrait éventuellement être ajusté pour intégrer la problématique de la sécurité alimentaire. Il est crucial de parvenir à un consensus entre les organes gouvernementaux et les partenaires au développement.

### Encadré 9 : Éthiopie — combiner objectifs de protection sociale et objectifs de sécurité alimentaire

Le programme de filet de sécurité productif de l'Éthiopie (PSNP) a été lancé par le ministère de l'agriculture et du développement rural en 2005, avec le soutien financier de plusieurs bailleurs de fonds, dont la CE. Il est divisé en trois volets et bénéficie à plus de 8 millions d'Éthiopiens:

- Travaux publics — emploi temporaire dans des activités d'infrastructures rurales pour les ménages éligibles disposant d'une capacité de travail (> 80 % des bénéficiaires) ;
- Aide directe — transferts monétaires non conditionnels pour les ménages éligibles ne disposant pas d'une capacité de travail (< 20 % des bénéficiaires) ;
- Paquets « Moyens de subsistance » — intrants et formation à des activités génératrices de revenus alternatives.

Le PSNP combine explicitement des objectifs de protection sociale et des objectifs de sécurité alimentaire. Les transferts monétaires ou alimentaires contribuent à maintenir la consommation et à protéger les avoirs des ménages à court terme. Les infrastructures matérielles créées par les travaux publics (p. ex. conservation des sols et de l'eau, terrassement et routes de desserte) visent à stimuler ou stabiliser la production alimentaire et à intégrer les marchés ruraux, stabilisant ainsi les prix des denrées alimentaires. Les activités soutenues par les paquets « moyens de subsistance » (p. ex. apiculture, production fourragère pour engraissement du bétail) devraient accroître les revenus des ménages et soutenir l'agriculture par une diversification des risques.

Grâce aux impacts combinés de ces interventions, le PSNP a pour but de faire passer les bénéficiaires vivant dans l'insécurité alimentaire dans la catégorie de la « suffisance alimentaire » en trois à cinq ans. Il s'agit d'un rare exemple de programme de protection sociale identifiant une solution à la dépendance aux transferts et menant à la sécurité alimentaire durable. Selon la note d'orientation sur le mécanisme de sortie de la pauvreté, « un ménage est considéré comme étant sorti de la pauvreté lorsqu'en l'absence de transferts PSNP en sa faveur, il est capable de satisfaire ses besoins alimentaires pendant les douze mois de l'année et de résister à des chocs modestes ».

*Source : Auteurs, sur la base du document de la Commission européenne (2007), Support to the Productive Safety Net Programme, Ethiopie.*

Une situation d'insécurité alimentaire saisonnière ou chronique exige la mise en place de régimes permanents de transferts sociaux réguliers dotés de mécanismes visant à accroître leur portée en temps de récession – accompagnés d'autres mesures et politiques de lutte contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire (et de la pauvreté). Ces régimes prévisibles et permanents devraient (à terme) s'inscrire (explicitement ou implicitement) dans un cadre de protection sociale et devenir des droits garantis pour les citoyens éligibles (Encadré 10).

### Encadré 10 : Les transferts sociaux, la protection sociale et la sécurité alimentaire

**Les transferts sociaux sont un instrument** permettant d'apporter une aide aux revenus, à la consommation ou aux avoirs directement aux ménages dans le besoin. Ils peuvent être utilisés dans le contexte d'opérations d'urgence, de relèvement et de développement.

Le Rapport européen sur le développement (RED) définit la **protection sociale** comme suit : « Un ensemble spécifique d'actions pour pallier la vulnérabilité des populations par la sécurité sociale, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité ; par l'assistance sociale, qui offre des allocations monétaires et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie ; et par des efforts d'inclusion qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale ».

**La sécurité alimentaire est un résultat.** Un système de protection sociale peut être mis en œuvre pour atteindre la sécurité alimentaire. Parce qu'elle offre des garanties sociales – institutionnalisées, prévisibles et durables –, la protection sociale offre un cadre approprié pour éradiquer les causes structurelles de l'insécurité alimentaire.

*Source : Auteurs, sur la base du RED (2010).*

**Ressources 2 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans le cadre de la protection sociale**

- Safety Nets How-to Online Toolkit : a resource guide for practitioners (site web de la Banque mondiale)
- For Protection & Promotion : the Design and Implementation of Effective Safety Nets (Grosh et al., 2008)
- Designing and implementing Social Transfer Programmes : a policy manual (Samson et al., 2010)
- Cash Transfers — Evidence Paper (DFID, 2011)



# Chapitre 3

## Justification des transferts sociaux

Les partisans des transferts sociaux les justifient de diverses façons et avancent un éventail d'arguments pour prôner leur adoption. Quelques-unes des principales raisons invoquées sont présentées dans le présent chapitre, à savoir la réduction de la pauvreté et la gestion des risques (section 3.1), la croissance économique et la production capitaliste (section 3.2), la stabilité politique et la construction de l'État (section 3.3), la justice sociale et les droits de l'homme (section 3.4) et la sécurité alimentaire (section 3.5), qui est brièvement abordée dans le présent chapitre, mais discutée plus avant au chapitre 4.

### 3.1. Réduction de la pauvreté et gestion des risques

Les transferts sociaux sont fréquemment utilisés dans le cadre de stratégies de réduction de la pauvreté et de gestion des risques. Ils peuvent, à cet égard, contribuer à atteindre quatre objectifs spécifiques (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004).

#### Protection

Premièrement, les transferts sociaux ont une incidence immédiate sur la **réduction des inégalités et de l'extrême pauvreté**. Ils ont dès lors au moins pour vocation de « permettre de survivre à la pauvreté ou de la rendre plus supportable » (Grosh et al. 2008:13). Au niveau mondial, le sommet mondial sur l'alimentation a fixé pour objectif de réduire de moitié, entre 1990-92 et 2015, le nombre de personnes souffrant de la faim, tandis que l'OMD 1, objectif 1c, vise à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes souffrant de la faim (Encadré 11). L'objectif de la coopération au développement de la CE dans le domaine de la sécurité alimentaire va dans le sens de l'OMD 1 d'«éliminer l'extrême pauvreté et la faim». De nombreux progrès ont été accomplis dans la réalisation de cet OMD ces dernières années, mais les éléments probants tendent tous à indiquer que ces progrès n'ont généralement pas bénéficié aux personnes qui en ont le plus besoin (Unicef, 2010). Même si les OMD sont atteints au niveau mondial, le degré de réussite variera d'un pays à l'autre – bon nombre sont très loin de les avoir atteints – et d'une région à l'autre dans un même pays. Un milliard de personnes devraient continuer de vivre dans le dénuement absolu, dont un grand nombre dans une pauvreté chronique. Des instruments de réduction de la pauvreté seront encore nécessaires. Parmi eux, les transferts sociaux présentent un fort potentiel pour atténuer les inégalités dans la réalisation des OMD, tant celles entre pays que celles en leur sein.

#### Encadré 11 : Objectif du millénaire pour le développement 1 — cibles et indicateurs

##### Objectif 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim

**Cible 1a** : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour

- 1.1. Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA)
- 1.2. Indice d'écart de la pauvreté
- 1.3. Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale

**Cible 1b** : Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif

- 1.4. Taux de croissance du PIB par personne occupée
- 1.5. Ratio emploi/population
- 1.6. Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour
- 1.7. Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée

**Cible 1c** : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim

- 1.8. Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans
- 1.9. Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique

Source : <http://www.un.org/millenniumgoals>

## Prévention

Deuxièmement, les transferts sociaux aident les ménages à **gérer les risques**. Ils les découragent de cesser les investissements et d'adopter des stratégies d'adaptation préjudiciables – notamment réduire la consommation alimentaire ou déscolariser les enfants. Les ménages affectés par des chocs (sécheresse, maladie de longue durée d'un soutien de famille, conflit) qui réduisent leurs revenus ou avoirs recourent parfois à des mécanismes d'adaptation coûteux (p. ex. la vente d'actifs de production, la diminution des apports alimentaires ou la déscolarisation des enfants) qui les plongent ou les maintiennent dans la pauvreté. Les ménages pauvres et vulnérables peuvent également gérer les risques ex ante en investissant dans des moyens de subsistance à plus faible risque qui atténuent la variation de leurs revenus, mais offrent un rendement moindre (p. ex. les cultures à faible risque mais à faible rendement, des activités diversifiées plutôt qu'à haut rendement). Les études montrent que les plus démunis sacrifient jusqu'à un quart de leurs revenus pour bénéficier d'une sécurité accrue (Dercon, 2006). Les transferts sociaux réguliers et prévisibles réduisent l'incidence des mécanismes d'adaptation dommageables et peuvent inciter les ménages pauvres à prendre des risques plus importants pour obtenir un meilleur rendement. Toutefois, « pour que les transferts sociaux produisent cet effet d'assurance, ils doivent fournir une solide garantie ex ante d'assistance rapide en cas de besoin – une garantie que peu de programmes ont fournie à ce jour » (Grosch et al. 2008:20).

## Promotion

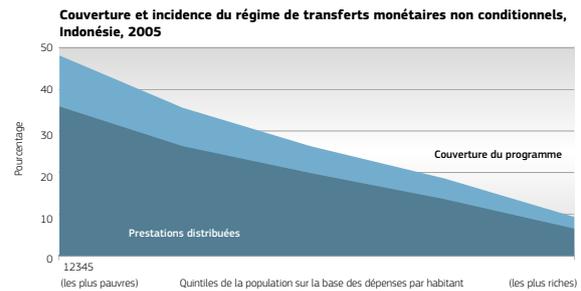
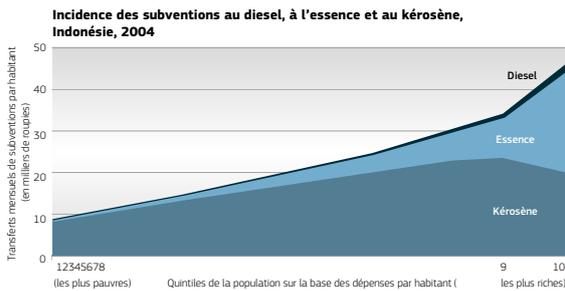
Troisièmement, les transferts sociaux contribuent à l'**accumulation du capital humain et productif**. Ils permettent aux ménages de réaliser de meilleurs investissements pour leur futur, en ce qui concerne tant le capital humain de leurs enfants que les moyens de subsistance des soutiens de famille. En contribuant à l'accumulation du capital, les transferts sociaux jouent un rôle d'incitant pour les ménages démunis et peuvent contribuer à mettre un terme à la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Les transferts monétaires, par exemple, peuvent améliorer l'accès des bénéficiaires à l'alimentation, aux services de santé et à l'éducation et faciliter le développement du capital humain (Encadré 26). Les allocations forfaitaires ponctuelles, les transferts d'avoirs et d'intrants visent directement à élargir la base d'avoirs des ménages. Toutefois, les faits montrent également que les transferts de moindre importance fournis sur une période raisonnablement longue peuvent aider les ménages à investir dans des actifs de production. Globalement, les transferts sociaux peuvent donc soutenir la croissance économique (au profit des pauvres). Naturellement, ils ne peuvent jouer ce rôle d'incitant à eux seuls : ils doivent être mis en place dans le cadre de politiques sociales et économiques plus vastes – des denrées de qualité doivent être disponibles sur les marchés, des services de santé et d'éducation doivent être dispensés, des opportunités économiques doivent être accessibles, des infrastructures doivent être construites, etc.

## Transformation

Quatrièmement, les transferts sociaux peuvent aider les gouvernements à entreprendre des **réformes bénéfiques**. Ils complètent les politiques économiques qui soutiennent la croissance et la réduction de la pauvreté sur le long terme mais ne protègent pas les plus démunis de façon efficace (p. ex. flexibilité du marché du travail). Ils aident aussi le gouvernement à introduire des réformes, dans le cadre de politiques d'ajustement structurel, qui, en l'absence de transferts sociaux, porteraient leurs fruits à moyen terme, mais auraient des effets extrêmement négatifs sur certains groupes de population sur le court terme. Ils peuvent également remplacer des programmes sociaux inefficaces. L'Indonésie et le Yémen, par exemple, ont mis en place un système de transferts monétaires afin de compenser la suppression de subventions générales coûteuses, mais inefficaces (Encadré 12). Ainsi, les transferts sociaux, combinés à d'autres mesures de protection sociale, peuvent remplacer des dépenses moins rentables ou moins équitables et permettre une véritable redistribution des richesses en faveur, non des riches (comme c'est le cas pour des politiques telles que les subventions aux carburants et la promotion de l'enseignement supérieur, qui concernent des biens ou services essentiellement consommés par les quintiles les plus riches), mais des pauvres. Ils peuvent également être utilisés explicitement pour résoudre des problèmes relatifs à la justice sociale, en combattant l'exclusion sociale et la marginalisation (section 3.4) ainsi que la discrimination fondée sur le sexe (Encadré 13).

### Encadré 12 : Indonésie — de systèmes de subventions généralisées aux transferts monétaires ciblés

Pendant de nombreuses années, l'Indonésie a maintenu un système de subventions aux prix des carburants, avec des prix fixés bien en-deçà des prix mondiaux. En 2005, avec la hausse des cours mondiaux des carburants, le coût de ces subventions représentait 5 % du PIB. Comme c'est généralement le cas avec ce genre de subventions, elles étaient extrêmement régressives – profitant majoritairement aux quintiles les plus riches de la population. Le gouvernement indonésien a réduit ces subventions en 2005, libérant ainsi 10 milliards de dollars, qui ont été réinvestis pour partie (2,4 milliards USD) dans un nouveau système de transferts monétaires non conditionnels ciblés bénéficiant à quelque 34 % de la population – ménages pauvres et à la limite de la pauvreté –, le reste étant utilisé pour soutenir des programmes de développement dans l'éducation, la santé, le développement rural et les infrastructures.



Source : Grosh et al. (2008), sur la base de données de la Banque mondiale (2006a).

### Encadré 13 : Les transferts sociaux et l'égalité des sexes

La pauvreté varie suivant le sexe, et les systèmes de transferts sociaux devraient en tenir compte.

Dans de nombreux pays, les femmes tendent de manière disproportionnée à être les chefs de famille à bas revenu, souvent monoparentales, où le risque de pauvreté est le plus élevé ; elles sont souvent désavantagées dans l'accès aux ressources du ménage (en particulier les ressources financières) et aux technologies potentielles de prestation de services (p. ex. la téléphonie mobile) ; les jeunes filles sont souvent l'objet de discriminations dans la scolarité ; et les femmes ont plus souvent tendance à travailler dans le secteur informel ou dans l'agriculture, où les mesures de protection sociale légales sont les moins efficaces. Dès lors, centrer les systèmes de transferts monétaires sur les femmes, renforcer leur pouvoir de négociation au sein des ménages, garantir l'usage des technologies de transfert appropriées, verser des prestations plus élevées aux ménages qui scolarisent leurs filles et fournir ainsi aux mères davantage de possibilités de se réinsérer sur le marché du travail constituent des mesures très utiles pour mettre les transferts sociaux au service de la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe.

Et pourtant, une récente étude de ODI (*Overseas Development Institute*) indique qu'à quelques grandes exceptions près telles que le projet CFPR (Challenging the Frontiers of Poverty Reduction—S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté) du BRAC et le projet « Juntos » péruvien, la protection sociale ne tient fréquemment « pas compte du sexe » et « les questions de genre ont au mieux été intégrées de manière inégale ». Elle fournit quatre raisons à cet état de fait : (i) le faible usage d'éléments probants dans la conception des programmes sur les différentes façons dont les femmes sont touchées par la pauvreté et la vulnérabilité comparé aux hommes ; (ii) une approche schématique des actions à entreprendre qui n'a pas la flexibilité suffisante pour examiner la façon dont les relations hommes-femmes influent sur le potentiel et les résultats des programmes ; (iii) un manque d'investissements dans le renforcement des capacités des responsables de la mise en œuvre des programmes concernant ces dimensions ; et (iv) l'absence d'indicateurs sensibles à la dimension d'égalité des sexes dans les systèmes de suivi, d'évaluation et d'apprentissage des programmes.

L'étude recommande, sur la base des enseignements tirés des expériences rapportées, de renforcer la protection sociale intégrant la dimension d'égalité des sexes comme suit :

- prise en compte des besoins fluctuants des femmes tout au long de leur cycle de vie et de leurs revenus ; responsabilités générationnelles, y compris soutien aux femmes enceintes et allaitantes, structures d'accueil des enfants qui tiennent compte de la culture ;
- égalité des transferts (et des salaires dans les programmes de travaux publics) pour les hommes et les femmes et accès des femmes à leurs propres revenus ;
- investissements dans des avoirs communautaires qui réduisent les vulnérabilités des femmes, notamment le manque de temps ;
- établissement de liens avec des programmes complémentaires tels que des services professionnels, financiers et de vulgarisation et mise en place d'actions de sensibilisation, afin d'accroître les gains des prestations en nature destinées aux femmes et d'améliorer leurs aptitudes à exercer un emploi suffisamment rémunéré et à accéder à ce type d'emploi ;
- impliquer les femmes dans les décisions relatives aux programmes et dans la gestion de ces derniers, grâce à des actions d'accompagnement et de renforcement des capacités afin de garantir une participation significative ;
- évaluer avec soin les forces et faiblesses des transferts conditionnels : les transferts visant à éliminer la vulnérabilité des jeunes filles face à un développement inférieur de leur capital humain peuvent sensibiliser l'opinion publique à cette problématique, à l'instar des activités de promotion des compétences des femmes et de la participation communautaire, mais peuvent également pérenniser les rôles traditionnellement dévolus aux femmes et exacerber la disponibilité disproportionnellement faible de temps chez les femmes, et doivent dès lors être étroitement surveillés ;
- promouvoir l'implication active des hommes si une approche conditionnelle et communautaire est adoptée ; et
- intégrer des indicateurs de suivi et d'évaluation par sexe dans l'élaboration des programmes.

Source : Holmes et Jones (2010).

## 3.2. Croissance économique et production capitaliste

La croyance selon laquelle il faudrait choisir entre protection sociale et croissance économique n'est pas étayée par les faits et est très probablement erronée, étant donné que les économies les plus productives au monde ont généralement de solides systèmes de protection sociale (BIT, 2005). Au contraire, la protection sociale peut être considérée comme un facteur de production. D'aucuns affirment également que la protection sociale est indissociable de la production capitaliste (Scholz, 2005) (Encadré 14). Un tel argument peut paraître inapproprié aux yeux des nombreux pays à faible revenu dont l'économie demeure essentiellement rurale, mais il devrait bénéficier d'une attention plus soutenue lors des débats autour de la pauvreté dans les régions urbaines et les économies émergentes (moins dépendantes de l'aide).

### Encadré 14 : La protection sociale indissociable de la production capitaliste

Pourquoi la protection sociale existe-t-elle en Europe, mais seulement dans une moindre mesure dans d'autres régions du monde? Pourquoi des pays tels que la Chine, la Corée du Sud et la Thaïlande développent-ils systématiquement leurs systèmes de protection sociale à l'heure actuelle, tandis que d'autres ne le font pas? Pourquoi la protection sociale n'est-elle apparue qu'il y a 200 ans? À la recherche d'explications économiques à l'existence de la protection sociale, Scholz fournit trois grandes raisons.

- La protection sociale rend compte de la **dépréciation de la main-d'œuvre**. Les instruments de protection sociale – y compris les transferts sociaux – maintiennent le facteur de production « main-d'œuvre ». Si le capital a besoin d'être remplacé pour maintenir la production capitaliste sur le long terme, il en va de même pour la main-d'œuvre. L'industrie financière organise et finance le remplacement des réserves de capitaux consommées durant la production. La protection sociale organise et finance le remplacement de la main-d'œuvre.
- La protection sociale contribue à optimiser la **productivité de la main-d'œuvre**. Elle contribue à maximiser et à maintenir la productivité de la population active occupée (à savoir ceux qui restent dans le processus de production), en excluant du processus de production les individus qui ne travaillent pas – ou pas encore, ou plus – de manière productive. Il peut s'agir des enfants, des handicapés, des malades, des illettrés, des sans emploi et des personnes âgées.
- La protection sociale contribue à maintenir une **production de masse à faible coût**. En fournissant aux personnes sans revenus propres de l'argent ou des services pour couvrir leurs dépenses courantes, la protection sociale offre à tous des possibilités de consommation. Elle garantit ainsi des ventes complètes pour les biens et services de masse modernes.

Pour ces trois raisons essentiellement, la production capitaliste n'est pas viable sans la protection sociale. Il n'est donc pas surprenant que des pays comme la Chine, la Corée du Sud ou la Thaïlande développent leurs systèmes de protection sociale à mesure qu'ils adoptent le modèle capitaliste.

*Source : Auteurs, d'après Scholz (2005).*

De nouveaux éléments tendent à démontrer que des systèmes de transferts sociaux bien conçus stimulent également la croissance économique favorable aux pauvres. Les décideurs ont la possibilité d'investir dans les transferts sociaux et de créer un cercle vertueux propice à une croissance source d'égalité accrue. Les transferts sociaux monétaires, en particulier, ont la capacité de promouvoir une croissance favorable aux pauvres d'au moins huit manières différentes (Samson, 2009):

- les transferts monétaires contribuent à créer un État sûr et efficace ;
- les transferts monétaires favorisent le développement du capital humain, en améliorant la santé et le niveau d'éducation des travailleurs ainsi que la productivité de la main-d'œuvre ;
- les transferts monétaires permettent aux personnes démunies de se protéger, elles-mêmes et leurs avoirs, contre les chocs, et ainsi de préserver leurs capacités de génération de revenus à long terme ;

- les transferts monétaires atténuent les risques et encouragent l'investissement (les risques associés aux investissements les plus risqués mais les plus productifs menacent généralement de faire plonger les pauvres dans la misère) ;
- les programmes de transferts monétaires peuvent être conçus pour lutter contre la discrimination et libérer le potentiel économique ;
- les transferts monétaires favorisent la participation des pauvres aux marchés du travail (la recherche d'emploi est souvent coûteuse et risquée) ;
- les transferts monétaires stimulent la demande de biens et services locaux ;
- les transferts monétaires créent des avantages pour les personnes autrement défavorisées par les réformes économiques, contribuant à instaurer un soutien des parties prenantes en faveur des stratégies de croissance orientées vers les pauvres.

Les recherches sur les effets des transferts sociaux sur l'**économie locale** demeurent insuffisantes, mais les études disponibles offrent des exemples positifs. Les régimes de transferts sociaux correctement conçus jouent un rôle important dans la création d'une croissance économique favorable aux pauvres et contribuent à offrir des perspectives économiques aux plus vulnérables. Dans le cadre du programme Progresa mexicain, une hausse de la consommation et des actifs de production a été observée parmi les ménages non bénéficiaires dans les régions concernées par le programme – et plus particulièrement parmi les ménages non bénéficiaires dont les niveaux d'avoirs étaient faibles au lancement du programme. Au Lesotho et en Afrique du Sud, il a été constaté que les transferts sociaux soutenaient le commerce, au vu de la grande affluence de commerçants désireux de bénéficier du versement des pensions. En Bolivie et en Zambie, certains bénéficiaires utilisent une partie des transferts pour soutenir les activités agricoles. Par ailleurs, les préoccupations soulevées dans la littérature théorique affirmant que les transferts sociaux ont un impact négatif sur l'offre de main-d'œuvre et sur les niveaux d'épargne ne sont pas étayés par les preuves empiriques disponibles (Scott, 2009), qui démontrent des taux accrus de participation au marché du travail, en particulier pour les femmes, au Brésil et en Afrique du Sud.

### Ressources 3 : Ressources utiles sur la relation entre transferts sociaux et croissance économique

- [Social Transfers and Growth in Poor Countries](#) (Scott, 2009)
- [Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth](#) (Samson, 2009)
- [Social Transfers and Growth. A Review](#) (Barrientos et Scott, 2008)
- [Social protection and economic growth in poor countries](#) (DFID, 2006b)
- [Social protection as a productive factor](#) (BIT, 2005)

## 3.3. Stabilité politique et construction de l'État

Il est fondamental de reconnaître la **dimension politique** des instruments de protection sociale et, parmi eux, des transferts sociaux. C'est généralement ce qui motive en premier lieu les gouvernements à introduire des systèmes de transferts sociaux. Lorsque Bismarck a instauré le premier régime de protection sociale notable en Allemagne dans les années 1880, ses motivations étaient largement politiques. Le régime d'assurance sociale obligatoire qu'il a mis en place était destiné à renforcer la légitimité de l'État auprès de la classe ouvrière. Il s'agissait d'une composante clé d'une stratégie conçue pour freiner le développement du mouvement socio-démocrate. Dans le contexte de l'après-Deuxième Guerre mondiale, la protection sociale a également été utilisée comme élément stratégique dans le conflit Est-Ouest.

Les transferts sociaux ont été utilisés dans plusieurs pays en développement en tant qu'**instruments de construction de l'État**. Dans les Territoires palestiniens occupés, des bailleurs de fonds soutiennent le versement d'allocations sociales au segment le plus pauvre de la population et à des travailleurs clés fournissant des services publics

essentiels depuis 2006 <sup>(7)</sup>. Cette aide substantielle figure explicitement au cœur d'une stratégie destinée à renforcer l'autorité des Autorités palestiniennes <sup>(8)</sup>. En Afghanistan, une évaluation de l'impact du NEEP (National Emergency Employment Programme—programme national d'urgence pour l'emploi), un mécanisme de promotion des travaux publics, a conclu que le NEEP était plus utile pour le renforcement des institutions que pour les transferts de revenus en tant que tels (Ahmed, 2010).

Les transferts sociaux contribuent à la **consolidation de la nation**. L'Allemagne, après la réunification, et l'Afrique du Sud, après l'apartheid, sont deux exemples réussis de contribution de la protection sociale à des démocraties stables. Dans le cas européen, de Neubourg (2009) montre que les prestations universelles (p. ex. les transferts monétaires non conditionnels pour tous les enfants/familles) ont été les plus efficaces pour stabiliser les pays. Il souligne que les transferts conditionnels ou fondés sur les ressources divisent, plutôt qu'ils n'unissent, excluent les classes à faible et moyen revenu insuffisamment pauvres qui doivent néanmoins contribuer au système, et demandent des capacités de mise en œuvre dont ne disposent pratiquement jamais les jeunes démocraties – avec le risque de promouvoir la corruption et la mauvaise gouvernance. Il apparaît par ailleurs que les prestations universelles de base sont économiquement avantageuses, adéquates et pertinentes, et il semblerait qu'elles puissent constituer un fondement solide pour la stabilité des nations fragiles. Au Sierra Leone, les transferts sociaux sont utilisés dans une situation de post-conflit pour favoriser la réinsertion des anciens combattants dans leurs communautés. Au Népal, ils représentent un dividende de la paix.

Certains témoignages (de pays à moyen revenu) indiquent que les transferts monétaires conditionnels améliorent également l'**autonomisation** et la **responsabilisation**. Au Mexique, les parents bénéficiaires de transferts monétaires conditionnels (TMC) font davantage pression sur les enseignants pour qu'ils réduisent leur taux d'absentéisme (Levy (2006) cité dans Grosh et al. (2008)). Au Brésil, plusieurs analystes ont attribué le taux de participation électorale plus élevé qu'escompté parmi la population pauvre aux élections présidentielles de 2006 à la mise en œuvre du vaste programme de transferts monétaires conditionnels Bolsa Familia (Hunter et Power (2007) cités dans Grosh et al. (2008)). Les transferts sociaux peuvent ainsi avoir des effets indirects favorisant une meilleure prise en compte de la voix des pauvres. En diminuant les inégalités en matière d'éducation, ils contribuent à réduire les inégalités en termes de revenus autonomes et à promouvoir la consolidation de l'État qui découle de l'éducation pour tous (Grosh et al., 2008). Cela laisse à penser que les transferts sociaux peuvent être un catalyseur de changement dans la société.

Des transferts sociaux institutionnalisés, réguliers et prévisibles, développés dans le cadre de politiques de protection sociale plus vastes, protègent non seulement les personnes, mais également la **société dans son ensemble**. Des transferts prévisibles constituent un contrat social qui lie un gouvernement à ses citoyens. La protection sociale peut réduire les conflits sociaux et la criminalité et faciliter les réformes nécessaires en atténuant leurs effets négatifs. Une réduction des inégalités et un accroissement de la stabilité sociale augmentent la productivité et renforcent la croissance.

### 3.4. Justice sociale et droits de l'homme

Les transferts sociaux sont des instruments utiles pour garantir le respect des **droits de l'homme**. Les politiques en la matière – de même que d'autres instruments de protection sociale – sont incluses dans divers instruments juridiques internationaux, dont la déclaration universelle des droits de l'homme (ONU 1948) (Encadré 15), le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ONU, 1966), la déclaration relative aux droits des personnes handicapées (ONU, 1975), la convention relative aux droits de l'enfant (ONU, 1989) et la convention n° 102 de l'Organisation internationale du travail <sup>(9)</sup>. Un **droit à la protection sociale** devrait être étroitement lié à d'autres obligations essentielles pour garantir, notamment, le droit à l'alimentation (Encadré 16), l'accès aux services sociaux de base, des conditions de vie décentes pour tous et une assistance aux personnes en temps de crise. Il devrait également intégrer les droits civils et politiques – afin de respecter le principe d'**indivisibilité** des droits. Ainsi, au lieu de parler de **droit à la protection sociale**, il devrait être reconnu que « toutes les normes en matière de droits de l'homme peuvent être utiles pour (la protection sociale) et les politiques (de protection sociale) sont des instruments utiles dans la réalisation des droits de l'homme » (Piron, 2004:12).

<sup>(7)</sup> Par l'intermédiaire du mécanisme de financement TIM (Temporary International Mechanism—mécanisme international temporaire), remplacé ultérieurement par PEGASE (le mécanisme palestino-européen de gestion et d'aide socio-économique).

<sup>(8)</sup> À ce jour, très peu d'attention a été consacrée à l'impact de ces transferts sociaux sur la pauvreté ou à la pertinence du mécanisme d'acheminement de l'aide (versements trimestriels via les agences bancaires) pour les bénéficiaires. Les efforts ont plutôt été consacrés à mettre en place un processus de distribution sûr (du point de vue des bailleurs de fonds) et à garantir le paiement dans les délais établis des prestations sociales et des salaires.

<sup>(9)</sup> Le texte de la convention concernant la sécurité sociale (norme minimum) de 1952 et de ses ratifications est disponible en ligne (<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/single.pl?query=011952102@ref&chspec=01>).

### Encadré 15 : La déclaration universelle des droits de l'homme – le droit à la protection sociale

Article 22 : Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 23, paragraphe 3 : Quiconque travaille a droit à une rémunération équitable et satisfaisante lui assurant ainsi qu'à sa famille une existence conforme à la dignité humaine et complétée, s'il y a lieu, par tous autres moyens de protection sociale.

Article 25 : 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ; 2. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Source : <http://www.un.org/fr/documents/udhr/index.shtml>

Le **droit à l'alimentation** est un garant supplémentaire de la sécurité alimentaire. Dans la déclaration de Rome au sommet mondial de l'alimentation de 1996, les chefs d'État ou de gouvernement ont réaffirmé « le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim ». Dans ses travaux, Amartya Sen, lauréat du Prix Nobel de l'économie en 1998, a conclu que dans de nombreux épisodes de famine ayant coûté la vie à des millions de personnes, la cause n'était pas une baisse générale de la disponibilité alimentaire, mais plutôt la médiocrité des systèmes de distribution et le manque de pouvoir d'achat pour les pauvres. Cela l'a amené à proposer un **droit d'accès** (ou apparenté) à l'emploi pour les personnes souffrant de la faim afin qu'elles puissent acheter de la nourriture, et à s'intéresser plus particulièrement au développement des « **capabilités** » afin de pouvoir choisir une vie enrichissante qui vaille la peine d'être vécue – mettant l'accent, entre autres, sur l'affranchissement de la faim en tant que liberté fondamentale (Sen, 1999). Drèze et Sen (1989) estiment qu'il incombe à l'État de prendre des mesures efficaces, y compris d'adopter des lois, pour garantir la sécurité alimentaire pour tous <sup>(10)</sup>. Le droit à l'alimentation implique ce qui suit : les États ont des obligations et doivent rendre des comptes ; les personnes sont les détenteurs de droits ; le droit à l'alimentation est lié à tous les autres droits de l'homme ; les principes de non-discrimination, de participation et de l'État de droit font partie intégrante du droit à l'alimentation ; et l'application du droit à l'alimentation implique la mise à disposition de mécanismes de recours administratifs et judiciaires (FAO, 2005).

La CE a récemment commandé une revue documentaire sur « Les activités de la CE dans le domaine du **droit à l'alimentation** et sur la relation entre la souveraineté alimentaire et le droit à l'alimentation », dont les conclusions sont les suivantes :

L'Union européenne estime que la démocratie et les droits de l'homme sont des valeurs universelles qui doivent être fermement défendues dans le monde entier et faire partie intégrante d'efforts efficaces de lutte contre la réduction de la pauvreté et la prévention et résolution des conflits. La CE a placé les droits de l'homme au cœur de ses relations extérieures. Du Traité CE au Consensus Européen pour le Développement en passant par diverses stratégies de la Commission européenne et communications du Conseil, les dispositions et déclarations de la CE et de l'UE sous-tendant le droit à l'alimentation sont nombreuses. En particulier après les récentes crises alimentaire, énergétique et financière, l'UE, les États membres et la Commission ont intensifié leurs travaux sur la gouvernance alimentaire à divers niveaux et sur la réaffirmation de l'engagement en faveur de la sécurité alimentaire dans le cadre de l'application du droit à l'alimentation ainsi que sa pertinence pour la cohérence des politiques (Venetsanou, E., 2010 : vi-vii).

<sup>(10)</sup> Il s'agirait là de l'interprétation officielle de l'article 11 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels fournie dans l'observation générale 12 de 1999 (ESC, 1999).

### Encadré 16 : Le droit à l'alimentation

Chaque être humain a le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim, conformément à la législation internationale sur les droits de l'homme. Il s'agit du « droit à l'alimentation ». Dit brièvement : le droit à une alimentation adéquate concerne la quantité, la qualité et l'acceptabilité culturelle.

Les États ont pour obligation de respecter, protéger, promouvoir, faciliter et garantir le droit à l'alimentation. Certaines obligations sont immédiates ; d'autres devraient être mises en œuvre progressivement au maximum des ressources disponibles.

Le droit à l'alimentation n'est pas le droit à être alimenté, mais en premier lieu le droit à s'alimenter soi-même dans la dignité. L'État se trouvera tenu de fournir des produits alimentaires ou les moyens de les acquérir uniquement dans le cas où un individu est incapable, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de subvenir à ses besoins.

*Source : FAO (2005).*

Selon une approche de la protection sociale (et de la sécurité alimentaire) fondée sur les droits, les transferts sociaux sont des droits que les citoyens peuvent faire valoir et les États sont soumis à des obligations claires en vue de garantir la protection sociale (et la sécurité alimentaire). La conception et la mise en œuvre de régimes de transferts sociaux fondés sur ce type d'approche exigent la prise en compte de certains éléments, parmi lesquels (d'après Piron, 2004):

- **Fournir au moins un niveau minimum de prestations sociales et l'égalité d'accès à ces prestations** – les pays à faible revenu peuvent avoir besoin d'une assistance internationale pour remplir ces obligations, tandis qu'ils accroissent leurs propres ressources disponibles (par une priorisation des dépenses, l'amélioration du système fiscal, la croissance économique, etc.) ;
- **Prêter attention aux principes d'inclusion, d'égalité et de non-discrimination** – la participation et la redevabilité sont également nécessaires pour faire appliquer les droits et orienter la conception des systèmes de transferts sociaux et les contextes sociaux et politiques plus larges dans lesquels ils opèrent ;
- **Reconnaître l'importance de la citoyenneté** en tant que mécanisme garantissant les droits comme des prérogatives concrètes et exigibles – cela requiert de tenir compte des diverses incitations politiques associées aux différents types de transferts sociaux, susceptibles de consolider le lien de citoyenneté ou de renforcer les relations patron-client selon leur degré de flexibilité ou de leur informalité ;
- **Développer un système solide de suivi et d'évaluation** de la performance et de l'impact qui assure la participation et l'inclusion des bénéficiaires ;
- **Mettre en place divers mécanismes de réclamation et de redevabilité** – à la fois des actions du côté de la demande pour faire valoir les droits et des réformes du côté de l'offre pour garantir le respect des droits ;
- **Renforcer les capacités des acteurs et des institutions** – renforcement progressif de structures durables et de capacités permettant aux personnes et aux groupes d'avoir connaissance de leurs droits, de les réclamer ou de les respecter.

De manière spécifique, les États parties au **pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** sont tenus de respecter, promouvoir et protéger le droit à une alimentation adéquate et de prendre des mesures appropriées pour assurer progressivement la pleine réalisation de ce droit (article 11 du pacte) (ONU, 1966). Cela signifie qu'ils doivent respecter l'accès existant aux ressources dont les personnes ont besoin pour s'alimenter et protéger les personnes de l'intervention de tiers entravant cet accès à l'alimentation. Seule la troisième dimension des obligations de l'État est proactive : lorsque l'accès à l'alimentation n'est pas disponible pour certains groupes de la société, les États doivent prendre les mesures qui s'imposent pour créer un environnement propice à la suffisance alimentaire. Bon nombre d'États ayant ratifié le pacte peuvent parfois déroger à l'obligation de rendre des comptes à leurs citoyens en n'assurant pas un suivi systématique de la situation relative à l'insécurité alimentaire et en ne rendant pas publiquement disponibles les informations dont ils disposent. En outre, il est difficile de dire s'ils prennent effectivement les mesures requises pour se conformer à toutes ces obligations progressivement « au

maximum des ressources disponibles » (FAO, 2005). Peu de pays en développement ont développé un tel système de garanties sociales.

Les **garanties sociales** sont des ensembles de mécanismes administratifs et juridiques définissant les droits et obligations (aux niveaux juridique, institutionnel, instrumental et financier) que doivent respecter les États pour réaliser un droit spécifique. Si la réalisation du droit à l'alimentation est progressive, la garantie sociale assurant aux citoyens le droit à un niveau spécifiquement défini d'assistance alimentaire en cas de déplacement constitue une obligation immédiate de l'État. Un système de garanties sociales garantit essentiellement un niveau minimum de services sociaux de base (que l'État est en mesure de fournir) à tous et promeut un changement d'approche. La question n'est plus de savoir ce qu'il est possible de financer avec le budget de politique sociale disponible, mais de déterminer comment répartir l'intégralité du budget pour pouvoir offrir à tous les citoyens un ensemble de services publics répondant aux normes minimales établies. Un système de garanties sociales permet à l'État d'établir : (i) une définition claire des normes minimales – qui peuvent être révisées constamment ; (ii) un cadre garantissant l'équité entre les bénéficiaires de services fournis par divers prestataires (publics, privés, bénévoles) ; (iii) un cadre en matière de mécanismes de recours en cas de non-respect des normes minimales ; (iv) un processus de participation des citoyens à la prestation des services publics et privés. Cette approche a été couronnée de succès au Chili et en Afrique du Sud, par exemple, où elle a contribué à renforcer l'inclusion sociale (Banque mondiale, 2008b).

En assurant la subsistance des personnes incapables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, les transferts sociaux soutiennent le droit à une alimentation adéquate. Cependant, aux fins de la réalisation complète du droit à l'alimentation, un État doit non seulement prendre des mesures (aider les démunis), mais également respecter (ne pas priver des personnes de leurs droits) et protéger (du dénuement). Lors de l'introduction de transferts sociaux, il doit s'assurer que des dispositions appropriées sont en place pour remplir son **obligation première**, à savoir respecter le droit à l'alimentation de ses citoyens et ne pas entraver la jouissance de ce droit. Un État a pour devoir de ne pas priver une personne des seuls moyens de subsistance dont elle dispose et de protéger les personnes de tiers souhaitant les priver de leurs seuls moyens de subsistance.

Lier les transferts sociaux à la production locale peut s'avérer un instrument utile pour promouvoir cette dernière tout en répondant aux besoins des personnes les plus vulnérables dans le cadre d'un régime de transferts sociaux productif. Le gouvernement du Brésil a opté pour ce type d'approches en investissant dans un vaste programme d'acquisition alimentaire auprès des petits agriculteurs (plus de 1,1 milliard USD entre 2003 et 2008). En 2008, dans le cadre de ce programme d'acquisition alimentaire (*Programa de Aquisigao de Alimentos - PAA*), des denrées alimentaires ont été achetées auprès de 120 000 producteurs familiaux et transférées à 16,8 millions de personnes vulnérables sur le plan social et alimentaire. Le PAA fait partie du cadre politique Fome Zero (Faim Zéro) dont le but est à la fois de promouvoir le droit à une alimentation adéquate et d'appliquer le principe de la souveraineté alimentaire dans le pays (Encadré 17).

### Encadré 17 : Brésil – axes, programmes et actions du Fome Zero

#### 1. Accès à l'alimentation

- Revenus : Bolsa Familia
- Programmes alimentaires
  - Cantines scolaires (programme national d'alimentation scolaire - PNAE)
  - Distributions de vitamine A et de fer
  - Distributions alimentaires à des groupes spécifiques de population
  - Éducation alimentaire et nutritionnelle
  - Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN - *Sistema de Vigilância Alimentaria y Nutricional*)
  - Plan alimentation et insertion (PAI)
- Réseaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle locaux et régionaux : restaurants populaires, cuisines communautaires, foires, agriculture urbaine et banques alimentaires
- Eau : citernes

#### 2. Renforcement de l'agriculture familiale

- Financement de l'agriculture familiale
  - Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar):
    - Assurance rurale et assurance-récolte
- Programme d'acquisition alimentaire (PAA)



FOME ZERO

#### 3. Génération de revenus

- Qualification sociale et professionnelle : PLANSEC/ Bolsa Familia
- Économie solidaire et inclusion productive
- Microcrédit productif orienté
- Planification régionale pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle : conseils de développement rural (CONSAD - *Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração*), territoire de citoyenneté

#### 4. Articulation, mobilisation et contrôle social

- Centres de référence pour l'assistance sociale (CRAS) et programme d'accueil intégral en faveur de la famille (PAIF)
- Conseils et comités de contrôle social
- Éducation à la citoyenneté et mobilisation sociale
- Donations
- Partenariat avec les entreprises et les bénéficiaires

Source : Zero Hunger The Brazilian Development Strategy : Economic Growth with Social Inclusion, Adriana Arnha, MDS, <http://www.fomezero.gov.br>

### Ressources 4 : Ressources utiles sur les approches de lutte contre la faim et la pauvreté fondées sur les droits

- Droit à l'alimentation — Directives volontaires (FAO, 2005)
- Rights-based approaches to social protection (Piron, 2004)
- Realizing Rights Through Social Guarantees : An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa (Banque mondiale, 2008b)
- Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (<http://www.ohchr.org/FR/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>)

### 3.5. Sécurité alimentaire

Les transferts sociaux peuvent être utilisés pour combattre les **causes immédiates** de l'insécurité alimentaire à court terme ainsi que ses **causes sous-jacentes et structurelles** à moyen et long terme.

Ils peuvent améliorer la sécurité alimentaire à **court terme** par la distribution de produits alimentaires (p. ex. colis alimentaires aux ménages, alimentation complémentaire préventive) ou la fourniture des moyens pour y accéder (p. ex. transferts monétaires, coupons alimentaires) (section 4.2).

À **moyen terme**, les transferts sociaux, tels que intrants agricoles, transferts monétaires ou transferts de bétail, peuvent fournir un appui direct aux activités des ménages productrices de denrées alimentaires et génératrices de revenus (section 4.2). Il est également démontré que les transferts monétaires ou alimentaires de faible valeur destinés à accroître directement la consommation alimentaire peuvent, si versés sur des périodes suffisamment longues, être partiellement investis dans des actifs de production qui renforceront la capacité des ménages à produire des denrées alimentaires et des revenus. Au Bangladesh, par exemple, le programme CFPR (Challenging the Frontiers of Poverty Reduction—S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté) instauré par le BRAC <sup>(11)</sup> fournit des avoirs utiles (p. ex. une vache laitière, de la volaille, une machine à coudre ou un pousse-pousse) aux familles pauvres, ainsi qu'une allocation monétaire pour soutenir la consommation alimentaire immédiate et éviter que les ménages ne vendent ces avoirs en temps de détresse (Encadré 40). Un autre exemple de cette double approche nous vient d'un projet de transferts monétaires appuyé par l'UE au Lesotho (Encadré 18). Ce projet rassemble également des ministères principalement chargés de la protection sociale et de l'agriculture, une collaboration qui pourrait déboucher sur un système coordonné de promotion tant de la protection sociale que de la sécurité alimentaire pour les citoyens démunis.

#### Encadré 18 : Lesotho – soutien aux besoins élémentaires immédiats et à la sécurité alimentaire durable

La principale composante de ce projet en faveur de la protection sociale est le versement d'une allocation monétaire trimestrielle à quelque 60 000 enfants orphelins et vulnérables au Lesotho. Ces transferts sont censés être dépensés pour répondre aux besoins élémentaires immédiats des enfants, tels que l'alimentation, la santé et l'éducation, mais le projet a également pour objectif premier leur sécurité alimentaire durable, ce qui requiert davantage que des transferts monétaires.

Des activités complémentaires sont incluses, dont la formation aux techniques agricoles de conservation, la création de jardins dans les écoles et aux domiciles, et la simplification de l'accès aux champs communaux pour les enfants qui ne possèdent pas de terres. La création de synergies entre la protection sociale et la sécurité alimentaire requiert une coordination entre le ministère de la protection sociale, la direction pour le bien-être de l'enfant (qui administre les transferts monétaires) et le ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (qui administre les programmes agricoles au Lesotho).

Source : Unicef (2009).

Les transferts sociaux améliorent la sécurité alimentaire à **long terme** aux niveaux du ménage et du pays s'ils sont investis dans la santé ou l'éducation (section 4.2), aidant ainsi à prévenir la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Il est clairement démontré que les femmes éduquées ont des enfants mieux nourris (entraînant une amélioration du développement cognitif et des résultats scolaires) et que les agriculteurs formés enregistrent de meilleurs rendements. Ainsi, les liens entre éducation et sécurité alimentaire sont étroits, et il existe également des preuves convaincantes montrant que les transferts sont utilisés pour payer les frais de scolarisation et autres dépenses liées à la scolarité. Les transferts sociaux sous forme de projets de travaux publics peuvent également améliorer la sécurité alimentaire à long terme s'ils créent des avoirs utiles à l'appui de la production agricole et des moyens de subsistance (p. ex. terrasses ou canaux d'irrigation). Un programme de travaux publics correctement conçu peut favoriser tant la protection sociale à court terme que la sécurité alimentaire à long terme. Le PSNP (Productive Safety Net Programme—Programme de Filet de Sécurité Productif) instauré en Éthiopie et financé par l'UE (Encadré 9) illustre la façon dont ces synergies peuvent être réalisées.

<sup>(11)</sup> Le BRAC (à l'origine le Comité du Bangladesh pour le développement rural, mais aujourd'hui généralement appelé simplement le BRAC) est un organisme de promotion du développement fondé au Bangladesh en 1972.

Enfin, à **très long terme**, la présence de transferts sociaux, et en particulier de pensions sociales, peut avoir une incidence directe sur la réduction de la fertilité et, partant, la baisse de la croissance démographique et l'amélioration des perspectives de sécurité alimentaire générale dans les pays en développement à fort taux de natalité. Une étude menée en Afrique sub-saharienne indique qu'un programme de versement d'une pension de vieillesse non contributive à une grande partie de la population a mené à une réduction de la fertilité, comprise entre 0,5 et 1,5 enfant par femme, selon la spécification du modèle concerné (Holmqvist, 2010a). La décision d'avoir ou non un enfant est influencée par le ratio coût/bénéfice. Le choix d'assumer les frais supplémentaires liés à des enfants supplémentaires peut être dicté par le souhait d'une meilleure garantie de prise en charge pendant la vieillesse. Cependant, si les personnes sont convaincues qu'une pension contribuera à cette prise en charge, ils choisiront d'avoir moins d'enfants. L'hypothèse que les enfants puissent constituer un investissement parental dans une prise en charge pendant les vieux jours et que l'existence d'une pension de vieillesse publique puisse réduire cette motivation est valable tant en Afrique sub-saharienne que dans les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

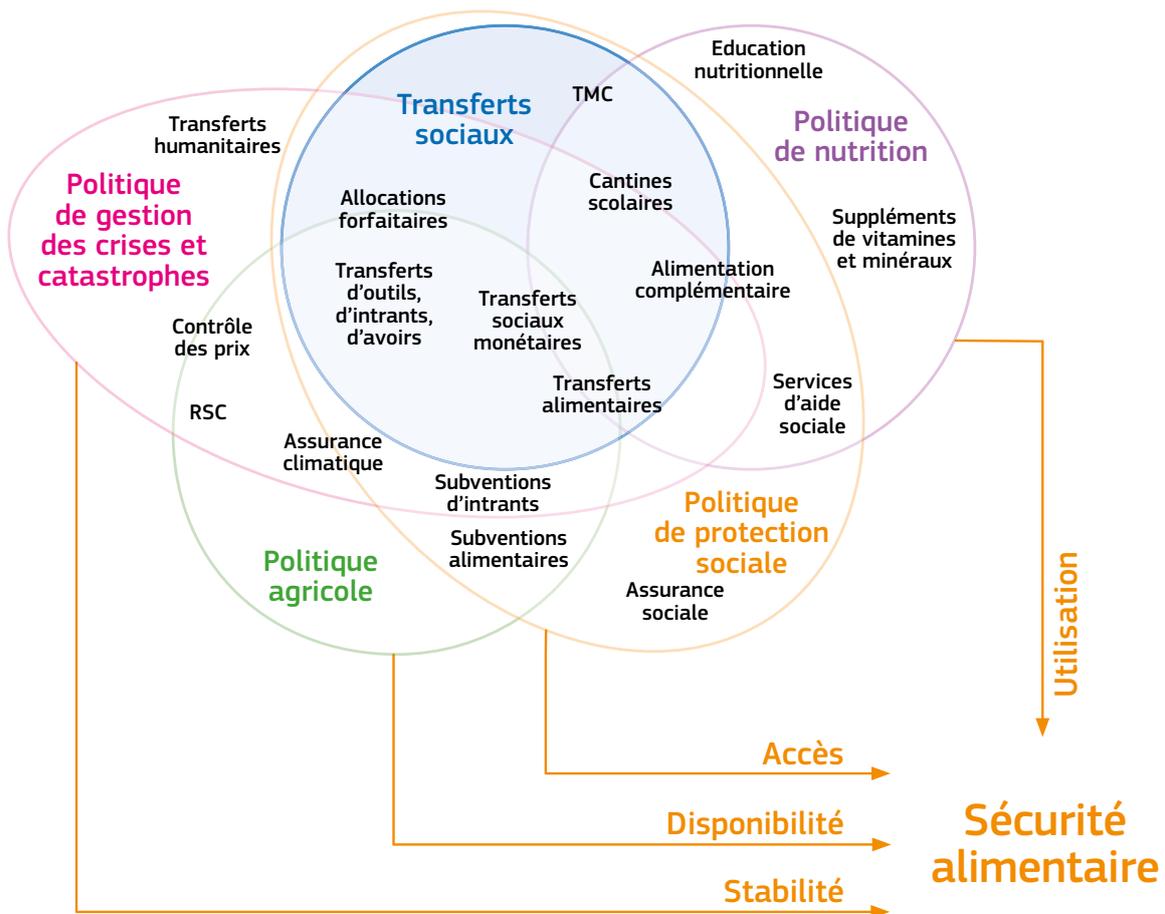


# Chapitre 4

## Utilisation des transferts sociaux pour lutter contre la faim

La faim peut résulter de défaillances dans chacun des **quatre piliers de la sécurité alimentaire** que sont : la disponibilité, l'accès, l'adéquation nutritionnelle et la prévention et la gestion des crises. Alors que dans le passé les crises alimentaires étaient souvent le résultat d'un manque de disponibilité alimentaire (suite par exemple à une mauvaise récolte), l'insécurité alimentaire résulte aujourd'hui de plus en plus d'un manque de moyens financiers des individus pour accéder aux denrées alimentaires disponibles sur les marchés. Comprendre les causes immédiates ainsi que les causes sous-jacentes et structurelles exactes de l'insécurité alimentaire est crucial afin d'être en mesure d'identifier des réponses appropriées. Le présent chapitre traite du recours aux transferts sociaux pour soutenir chacun des quatre piliers de la sécurité alimentaire (Encadré 19) et des divers modes de conception de ces transferts pour : accroître la **disponibilité** alimentaire (section 4.1) ; améliorer l'**accès** à l'alimentation (section 4.2) ; améliorer l'**adéquation nutritionnelle** de l'apport alimentaire (section 4.3) ; ou renforcer la prévention et la **gestion des crises** (section 4.4).

Encadré 19 : Les transferts sociaux dans le cadre de la sécurité alimentaire



NB : TMC : Transferts Monétaires Conditionnels ; RSC : Réserves Stratégiques de Céréales.

Source : Auteurs.

## 4.1. Les transferts sociaux pour accroître la disponibilité alimentaire

Le premier pilier de la sécurité alimentaire est la disponibilité matérielle des denrées alimentaires pour tous. Elle implique « une offre suffisante de denrées alimentaires de manière à répondre aux besoins de tous grâce à la production agricole nationale, la distribution et les importations, ainsi que des politiques, locales ou nationales, adéquates dans ces secteurs » (CE, 2009a:7). Les transferts sociaux contribuent à accroître la production alimentaire (Encadré 21) en fournissant directement des intrants et des avoirs et en encourageant la création d'actifs de production.

Ils peuvent avoir un impact direct sur la **productivité agricole**, idéalement par une approche systémique globale. L'apport de quantités suffisantes d'intrants, en particulier de semences et d'engrais de grande qualité, a été considéré comme une priorité clé dans la gestion de la crise des prix des denrées alimentaires (FAO, 2009a). Au plus fort de la crise, une très grande attention a été accordée à l'apport d'intrants de base, en particulier les semences et les engrais, dans le but de maintenir et d'améliorer la capacité de production du secteur agricole, et plus particulièrement des petits agriculteurs. Cependant, la FAO met en garde contre un apport isolé d'intrants, et recommande de « l'organiser par l'intermédiaire d'une approche systémique globale, et de le combiner à une stratégie à moyen terme afin d'améliorer le rendement de l'ensemble de la chaîne de production et de commercialisation des intrants, dans le cadre de l'établissement de systèmes agricoles encore plus performants » (FAO, 2009a).

La FAO insiste également pour qu'une plus grande attention soit accordée aux **secteurs de l'élevage et de la pêche**, qui peuvent avoir un effet très positif sur la génération de revenus et la nutrition (en tant que sources cruciales de protéines et micronutriments). Ici aussi, toute mise en place de transferts sociaux devrait s'inscrire dans le cadre « d'une approche globale couvrant tous les éléments de la chaîne de valeur et mettant autant l'accent sur les activités en aval – d'un point de vue tant physique qu'organisationnel – que sur la production en tant que telle. (...) Les considérations d'ordre environnemental et écologique ainsi que la gestion des ressources humaines, en particulier la conservation des sols, devraient être intégrées de manière plus systématique dans tous les programmes visant à stimuler la production » (FAO, 2009a).

La fourniture en temps utile ainsi que la pertinence et la qualité des **intrants/avoirs** offerts sont cruciaux – mais bien souvent pourtant, des lacunes sont constatées à ces niveaux-là. Pour porter leurs fruits, de telles initiatives doivent parfois être complétées par des formations – éventuellement dispensées dans le cadre d'actions de vivres contre formation ou argent contre formation afin de dédommager les bénéficiaires pour tous frais de transport ou annexes encourus – afin d'améliorer les techniques de production ou la transformation et la commercialisation. Les transferts de bétail doivent s'accompagner d'un accès à ou de l'offre de services vétérinaires. La FAO possède une certaine expérience dans la promotion de l'accès aux services vétérinaires par un système de coupons (p. ex. au Tadjikistan).

Ces dernières années, l'usage des **mécanismes de marché** pour le versement de ces transferts sociaux s'est intensifié. Des ONG telles que Catholic Relief Services ou Oxfam ont favorisé l'organisation de foires aux semences et au bétail. Les bénéficiaires reçoivent des coupons (à valeur monétaire ou à échanger contre des biens) et peuvent choisir eux-mêmes leurs intrants/avoirs. La concurrence entre les commerçants participants est censée ainsi baisser les prix tant pour les bénéficiaires que pour les non-bénéficiaires présents. Ces foires sont également l'occasion pour les agriculteurs/éleveurs d'échanger des informations et de se renseigner sur les dernières innovations.

Des synergies positives peuvent être créées entre les transferts sociaux à long terme et les initiatives de **développement agricole** en vue de réduire la pauvreté et la faim. Par exemple, les téléphones mobiles (notamment utilisés pour effectuer les transferts monétaires au Kenya) permettent de relier les petits agriculteurs aux services d'information sur le marché et de faciliter leur participation au marché et leur utilisation des nouvelles technologies rentables. Des programmes de travaux publics peuvent être mis en place pour créer des actifs de production (p. ex. des terrasses) et des infrastructures rurales (p. ex. des routes ou des places de marché) et ainsi soutenir la commercialisation des produits. Le développement agricole soutient également de manière indirecte l'« accès à l'alimentation » – une composante de la sécurité alimentaire. Comme l'indique le rapport sur le développement dans le monde de 2008 de la Banque mondiale, l'agriculture peut être un véritable moteur de croissance économique et de réduction de la pauvreté dans les pays les moins développés <sup>(12)</sup>.

<sup>(12)</sup> Malheureusement, les investissements publics dans l'agriculture sont généralement les plus faibles dans les pays où le rôle socioéconomique de l'agriculture est le plus important – quelque 4 % du PIB agricole dans les économies agricoles et environ 15 % dans les pays développés urbanisés. Il est donc nécessaire d'accorder une APD plus conséquente à l'agriculture : « les progrès les plus rapides dans la lutte contre l'insécurité alimentaire ont été enregistrés lorsque les niveaux d'APD alloués à l'agriculture étaient beaucoup plus élevés qu'aujourd'hui » (FAO, 2009a).

### Encadré 20 : Le pilier III du programme détaillé de développement de l'agriculture africaine

Le programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) a été adopté par les chefs d'État ou de gouvernement africains dans une volonté de restaurer la croissance agricole, la sécurité alimentaire et le développement rural en Afrique. Il constitue un cadre stratégique destiné à guider les efforts de développement nationaux et les partenariats dans le secteur agricole et à canaliser les investissements vers quatre piliers complémentaires et liés:

- Pilier I : étendre les superficies exploitées en gestion durable des terres et bénéficiant de systèmes fiables de maîtrise des eaux ;
- Pilier II : améliorer l'accès aux marchés en renforçant les infrastructures rurales et les autres interventions liées au commerce ;
- Pilier III : augmenter l'approvisionnement alimentaire, réduire la faim et améliorer les dispositions prises en cas d'urgences alimentaires ; et
- Pilier IV : améliorer la recherche agricole, la diffusion et l'adoption de nouvelles technologies.

Le pilier III vise à accroître l'approvisionnement alimentaire et à réduire la faim dans toute la région en améliorant la productivité des petits exploitants ainsi que les dispositions prises en cas d'urgences alimentaires. Il cible les personnes dans l'insécurité alimentaire chronique, ainsi que les populations vulnérables à et affectées par diverses crises et situations d'urgence, de telle sorte que le PDDAA réalise non seulement les objectifs de croissance agricole, mais également le premier objectif du millénaire pour le développement de lutte contre la pauvreté et la faim (l'OMD 1 vise à réduire de moitié la pauvreté extrême et la faim d'ici 2015).

Cet objectif rassemble les principaux éléments de la vision du PDDAA pour garantir que la croissance de la productivité agricole, la bonne intégration des marchés et l'augmentation du pouvoir d'achat des groupes vulnérables œuvrent ensemble à éradiquer la faim, la malnutrition et la pauvreté.

Les objectifs du pilier III sont les suivants:

- améliorer la production et la commercialisation domestiques ;
- faciliter le commerce régional de denrées alimentaires ;
- renforcer la productivité et les avoirs des ménages.

Le Cadre de Sécurité Alimentaire Africaine, relevant du pilier III du PDDAA, est disponible en ligne (<http://www.caadp.net/pdf/fafs-french.pdf>).

Le Guide pour la Mise en Œuvre du Pilier III du PDDAA au niveau national est disponible en ligne (<http://www.caadp.net/pdf/CAADP%20Pillar%20III%20FAFS%20Country%20Implementation%20Guide%20-%20French1.pdf>)

Source : <http://www.caadp.net/francais/index.php>

### Encadré 21 : Preuves de l'impact positif des transferts monétaires sur la production alimentaire

Les transferts sociaux peuvent avoir un impact positif sur l'approvisionnement alimentaire. Dans le cadre du programme de transferts sociaux monétaires de Kalomo en Zambie, 29 % des revenus transférés ont été investis dans l'achat de bétail, d'intrants agricoles ou d'entreprises informelles ; sept fois plus de ménages ont pu acquérir des chèvres (MCDSS/GTZ, 2005) ; et le nombre d'éleveurs de poulets s'est accru de 15 points de pourcentage (MCDSS/GTZ, 2007). Une évaluation du programme de transferts monétaires de Mchinji au Malawi a indiqué que 50 % des bénéficiaires avaient déclaré être plus susceptibles de faire de bonnes récoltes depuis qu'ils recevaient des transferts monétaires (Miller et al., 2008).

Des transferts sociaux réguliers fournis sur une durée raisonnablement longue peuvent aider les ménages à maintenir leur consommation et à investir dans des actifs de production. Les bénéficiaires du système de transferts monétaires conditionnels Oportunidades du Mexique ont investi quelque 12 % de leurs transferts (Gerber, Martinez et Rubio-Codina, 2006), et les bénéficiaires des programmes Vivres contre travail mis en œuvre dans le nord du Kenya pendant la saison de soudure ont pu acheter des intrants agricoles supplémentaires qui ont contribué à accroître le rendement net de leurs exploitations de 52 % (Bezuneh, Deaton et Norton, 1988). Devereux (2006) souligne qu'outre la forme du transfert social (monétaire ou en nature), sa régularité peut à elle seule influencer le comportement des bénéficiaires – négativement (p. ex. l'attente d'une aide alimentaire pourrait inciter les agriculteurs à négliger leurs cultures) ou positivement (elle pourrait les inciter à acquérir des actifs de production).

Dans les zones rurales reculées d'Afrique du Sud, les transferts monétaires stabilisent la demande alimentaire, réduisant ainsi les risques de marché et favorisant la production agricole locale (Samson et al., 2004). Les effets directs et indirects du programme Vivres contre travail du Bangladesh ont permis d'accroître sensiblement la production agricole dans le pays (Devereux et Solomon., 2006). Le programme TIP (Targeting Inputs Programme—Cibler les intrants) mis en œuvre au Malawi a contribué à un accroissement significatif des récoltes de maïs (Devereux et al., 2007). Le programme d'intervention prolongée de secours (Protracted Relief Programme) du Zimbabwe a généré plus de deux mois d'approvisionnement alimentaire supplémentaire dans les ménages bénéficiaires moyens (Devereux et Coll-Black, 2007).

*Source : Auteurs, d'après Vincent et Cull (2009) et Samson et Cherrier (2009).*

## 4.2. Les transferts sociaux pour améliorer l'accès à l'alimentation

Dans le cadre de la sécurité alimentaire, les transferts sociaux sont principalement utilisés pour garantir l'**accès à l'alimentation**. Ce deuxième pilier de la sécurité alimentaire – accès économique et physique à l'alimentation, aux besoins de base (santé, éducation, etc.) et aux ressources adéquates – implique « des marchés stables, des prix accessibles aux populations locales, des revenus décents et un pouvoir d'achat suffisant, permettant aux ménages de subvenir à leurs besoins alimentaires » (CE, 2009a:7). Les transferts sociaux peuvent être utilisés en tant qu'instruments d'**assistance alimentaire** afin de garantir un accès immédiat aux denrées alimentaires ou d'améliorer le **revenu** des ménages (et par conséquent, indirectement, l'accès à l'alimentation) à moyen terme, ou encore de développer à long terme le **capital humain** des ménages par une meilleure éducation et une meilleure santé (et donc la capacité de leurs membres à générer de meilleurs revenus et à obtenir un meilleur accès à l'alimentation).

### Accès à l'alimentation à court terme par l'apport d'une assistance alimentaire

Cette section traite des différentes formes de transferts sociaux qui appuient l'accès à l'alimentation à **court terme**, à savoir l'assistance alimentaire, dans les environnements tant urbains que ruraux, par l'intermédiaire d'institutions (p. ex. cantines scolaires) ou de prestations directement versées aux ménages.

L'**assistance alimentaire** se définit comme l'ensemble des instruments utilisés pour satisfaire les besoins alimentaires des personnes vulnérables. Elle peut prendre la forme de transferts alimentaires en nature (aide alimentaire), de coupons ou de transferts monétaires. L'insécurité alimentaire ne nécessite pas forcément une assistance alimentaire, de même que l'assistance alimentaire n'implique pas nécessairement une assistance sous la forme d'apports de denrées alimentaires. L'aide alimentaire est à considérer comme une option parmi d'autres dans un large éventail de mesures visant à garantir aux personnes démunies l'accès à l'alimentation.

### Ressources 5 : Ressources utiles sur l'assistance alimentaire

- [Revolution : From Food Aid to Food Assistance](#) (Omamo et al. (eds), 2010)
- [Unveiling Social Safety Nets](#) (Gentilini et Omamo, 2009)
- [Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments : Opportunities and Challenges](#) (PAM, 2008b)
- [L'assistance alimentaire humanitaire](#) (COM(2010) 126 final du 31 mars 2010) (CE, 2010a)
- [Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts — A review of current thinking](#) (Harvey et al., 2010)
- [Emergency food security interventions](#) (Maxwell et al., 2008)

Les **formes de transferts** ci-dessous peuvent être considérés comme apportant une assistance alimentaire:

- les **transferts monétaires** : apport d'argent ;
- les **coupons à valeur monétaire** : permettent aux bénéficiaires d'acquérir des produits pour une valeur monétaire fixe dans des magasins sélectionnés ; généralement accompagnés d'une liste de produits interdits ;
- les **coupons à échanger contre des produits** <sup>(13)</sup> : permettent aux bénéficiaires d'acheter une quantité déterminée de denrées alimentaires ou d'autres produits essentiels ;
- les **transferts alimentaires** : apport d'une aide alimentaire soit directement, soit via un système de tickets par lequel les bénéficiaires reçoivent des tickets qu'ils échangeront contre un colis d'aide alimentaire en un lieu donné.

Ces différentes options ne s'excluent pas mutuellement, mais peuvent au contraire être complémentaires. Le PSNP mis en place en Éthiopie, le filet social de sécurité instauré par l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient) et bien d'autres projets ayant pour but de garantir l'accès à l'alimentation à travers le monde, fournissent une combinaison de transferts alimentaires et monétaires.

Les **transferts monétaires** (transferts d'argent et coupons) sont de plus en plus couramment utilisés pour apporter une assistance alimentaire. Les marchés des pays en développement fonctionnent mieux que par le passé et la CE recommande d'offrir une assistance sous forme d'argent ou de coupons dans la mesure du possible et de ne proposer une aide alimentaire en nature que dans les cas où l'insécurité alimentaire serait due à une pénurie alimentaire, plutôt qu'à des problèmes tels que l'accès à l'alimentation (CE, 2010a ; FAO, 2007).

<sup>(13)</sup> Les coupons sont également appelés **transferts quasi-monétaires**, parce qu'ils sont basés sur une même approche de marché que les transferts monétaires qui octroient aux bénéficiaires un pouvoir d'achat leur permettant d'accéder aux produits souhaités. Les termes « coupon alimentaire », « bon » et « bon d'achat » sont généralement employés de manière interchangeable. Ici, le terme « coupon » sera utilisé pour faire référence aux transferts quasi-monétaires, tandis que le terme « ticket » sera utilisé pour évoquer un système fondé sur l'aide alimentaire (par opposition à un système fondé sur le marché).

### Encadré 22 : Preuve de l'impact positif des transferts monétaires sur la consommation alimentaire

Il apparaît que les dépenses alimentaires augmentent systématiquement dans les ménages bénéficiant de transferts monétaires. En Afghanistan, les ménages ont dépensé 90 % des transferts perçus dans le cadre des programmes de travaux publics d'Oxfam en denrées alimentaires (Oxfam, 2005). Une évaluation approfondie du PSNP en Éthiopie a démontré que la consommation de trois-quarts des participants s'était améliorée par rapport à l'année précédente en termes de quantités et de qualité et que les bénéficiaires étaient plus susceptibles de conserver leur production alimentaire pour leur propre consommation et moins susceptibles de vendre leurs avoirs pour acquérir de la nourriture (Devereux et Coll-Black, 2007 ; Slater et al., 2006). Les bénéficiaires de pensions sociales au Lesotho ont déclaré dépenser deux tiers de ces transferts en aliments (Nyanguru, 2006). Les ménages qui perçoivent des prestations sociales en Afrique du sud dépensent une partie beaucoup plus importante de leurs revenus à l'achat de denrées alimentaires que des ménages similaires non bénéficiaires (Samson et al., 2004). Au Brésil, 42 % des transferts sociaux versés sont consacrés à l'achat d'aliments plus nutritifs (Beales, 2007 ; Kugel (2007) cité dans Samson et al. (2007)). En Colombie, la participation au programme Familias en Accion a amélioré la consommation alimentaire de 15 % par rapport à l'année précédente (Ayala et Endara, 2005). Les ménages bénéficiaires du programme PROGRESA mis en place au Mexique ont accru leurs dépenses alimentaires d'un tiers par rapport aux ménages non bénéficiaires (Sedlacek et al., 2000).

Cette hausse des dépenses alimentaires se traduit par diverses améliorations des indicateurs de la faim et de l'état nutritionnel. En Afrique du Sud, les niveaux de faim autodéclarés ont chuté tant pour les enfants que pour les adultes dans les ménages percevant des allocations familiales et des pensions sociales (Samson et al., 2004). La sensation de faim après un repas signalée par les participants au programme pilote de transferts monétaires en Zambie a diminué de 56 % à 35 %, tandis que le pourcentage de ménages vivant avec un repas par jour a diminué de 19,3 % à 13,3 % (MCDSS/ GTZ, 2007).

*Source : Samson et Cherrier (2009).*

L'utilisation de **coupons** est de plus en plus envisagée, tout particulièrement pour répondre à l'insécurité alimentaire urbaine causée par le coût des denrées alimentaires. Dans les régions où les marchés sont performants, les transferts monétaires ou quasi-monétaires sont plus appropriés. Les coupons peuvent être préférés aux espèces pour favoriser l'achat de certains produits pour des raisons nutritionnelles ou autres, par exemple promouvoir les biens de production locale et soutenir l'économie locale. En Cisjordanie, des coupons sont fournis pour l'achat de produits laitiers, dont 80 % sont produits localement, et qui répondent à une carence généralisée en folates. La préférence peut également être accordée aux coupons lorsque les bénéficiaires craignent l'insécurité ou une mauvaise gestion des espèces – au Burkina Faso, les femmes très pauvres ont dit préférer recevoir des coupons (Encadré 23).

### Encadré 23 : L'utilisation des coupons alimentaires pour contrer l'insécurité alimentaire urbaine

**Burkina Faso** — Le programme des coupons urbains a permis d'aider plus de 30 000 foyers de deux villes pendant dix-huit mois (janvier 2009 – juin 2010). Les coupons ont été préférés aux espèces pour s'assurer que les transferts étaient utilisés pour l'achat de nourriture, pour garantir une meilleure sécurité des bénéficiaires et pour éviter toute mauvaise gestion des espèces (crainte exprimée par les femmes au sein de groupes de discussion). Cette option permet également de restreindre la liste des biens accessibles à des produits de production locale. Certains bénéficiaires ont peut-être tendance à privilégier le riz, mais il est importé et beaucoup plus cher que le maïs. La valeur des coupons a été fixée à 1 500 XOF (2,3 EUR) par personne et par mois, avec un plafond fixé à 9 000 XOF par ménage, ce qui correspond à 22 % du seuil de pauvreté, ou 15 à 18 jours de besoins en céréales. Les denrées accessibles étaient le maïs, l'huile végétale, le sucre, le sel et le savon (produits ou conditionnés localement). Les bénéficiaires (des femmes) collectaient leurs coupons chaque mois dans l'un des vingt sites de distribution et les échangeaient dans l'un des magasins participants (un pour 200 ménages bénéficiaires en moyenne) – sélectionnés en collaboration avec le ministère du commerce et payés par l'institution de microfinance. Quelque 99 % des bénéficiaires échangeaient tous leurs coupons dans les deux jours suivant la distribution. Des compléments nutritionnels étaient également distribués par le biais des centres de santé : du Plumpy-Doz (ou de la farine enrichie Nutrifaso-Gret) à tous les enfants âgés de 6 à 24 mois possédant un carnet de santé à jour, et du CSB à toutes les femmes enceintes ou allaitantes durant la période de soudure. Il avait été prévu que le projet se poursuivrait sur le long terme et serait progressivement confié aux autorités nationales, mais il a dû être suspendu en raison d'un manque de financement – tant des bailleurs de fonds que du gouvernement du Burkina Faso.

**Cisjordanie** — Depuis début 2009, le programme des coupons urbains a bénéficié à 32 000 personnes répartis dans quatre centres urbains. Les ménages bénéficiaires reçoivent chaque mois des coupons d'une valeur de 200 NIS (40 EUR), qu'ils peuvent échanger contre du pain, des œufs, du lait, du yaourt, du fromage et du lebaneh (tous produits localement), ainsi que contre de l'huile végétale, des légumineuses et du sel (importés). Les produits laitiers et les légumineuses possèdent une valeur nutritionnelle particulièrement élevée étant donné les carences alimentaires en fer et en folates des bénéficiaires palestiniens. Parmi les produits autorisés, ceux-ci n'achètent pratiquement que des denrées produites en Palestine. Ils ont déclaré que les coupons les « obligeaient » à acheter certains produits qu'ils n'auraient pas autrement achetés en priorité, bien qu'ils reconnaissent la valeur nutritionnelle des produits laitiers pour leurs enfants en particulier. Les auteurs du programme prévoient une transition vers un système de coupons électroniques (à l'aide de cartes à puce et de terminaux dans les magasins) d'ici 2011 et travaillent en étroite collaboration avec d'autres grands fournisseurs de transferts sociaux (le ministère des affaires sociales et l'UNRWA) afin de créer des synergies et planifier une transmission du programme aux autorités nationales.

*Source : Auteurs, sur la base d'informations transmises par les délégations de l'UE.*

### Ressources 6 : Ressources utiles sur la lutte contre la faim dans un environnement urbain

— Publications de la FAO sur l'alimentation urbaine ([http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/urban\\_publications\\_en.stm](http://www.fao.org/ag/agn/nutrition/urban_publications_en.stm))

Les **transferts alimentaires** en nature sont utiles dans les situations où les marchés sont dysfonctionnels, en particulier dans les situations d'urgence. Dans les contextes d'insécurité alimentaire chronique, les programmes d'alimentation scolaire sont généralement mis en place de façon permanente. Les conclusions relatives à ce type de programmes sont mitigées et il convient d'analyser minutieusement leur conception. Une évaluation de l'impact des cantines scolaires au Burkina Faso a révélé que seules les rations à emporter semblaient avoir une incidence positive sur l'état nutritionnel des plus jeunes frères et sœurs – alors que les repas servis à la cantine n'avaient aucun impact sur l'état nutritionnel des élèves (Kazianga et al., 2008). Et une évaluation menée récemment au Kenya conclut : « Concernant les résultats nutritionnels, le repas pris à l'école offre un accès important à une alimentation nutritive, mais il ne compense pas l'apport nutritionnel inadéquat à la maison, en particulier dans les familles rurales pauvres. Cette conclusion est également étayée par les preuves démontrant que les familles préparent des repas moins copieux à la maison lorsque l'enfant reçoit un repas à l'école. (...) Les ménages tirent un avantage économique direct du repas fourni à la cantine scolaire. En termes d'économies (diminution des achats alimentaires), ce repas

représente entre 4 % et 9 % du revenu annuel du ménage » (Finan et al., 2010 : iii). S'appuyant sur diverses méta-études sur l'efficacité empirique de l'alimentation scolaire (p. ex. Adelman et al., 2008 ; Bundy et al., 2009), la CE conclut qu'« il est peu probable que l'alimentation scolaire constitue le meilleur usage de ressources limitées disponibles pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans la plupart des contextes » et qu'« il existe un risque réel que l'alimentation scolaire empêche l'utilisation des ressources limitées disponibles pour la mise en œuvre de programmes généraux de rations à emporter ou d'autres formes plus appropriées de soutien des moyens de subsistance » (CE, 2009g:8).

Les **achats locaux** sont de plus en plus encouragés et de meilleurs liens sont établis entre les programmes d'assistance alimentaire et les programmes de soutien aux petits agriculteurs. Les achats locaux, combinés à des programmes de cantines scolaires, de coupons ou de transferts monétaires, sont de plus en plus comme moyen possible pour mettre en place des programmes viables à long terme, et pour utiliser le pouvoir d'achat conféré par ces programmes comme d'un multiplicateur de forces et d'un stimulant pour l'économie agricole locale (Bundy et al., 2009).

### Accès à l'alimentation à moyen terme grâce à un soutien aux moyens de subsistance

Différents types de transferts sociaux peuvent jouer le rôle de soutien aux moyens de subsistance des ménages à **moyen terme**, notamment les petits transferts réguliers, les transferts monétaires forfaitaires ponctuels, les transferts d'intrants/avoirs et les travaux publics. Une approche des transferts sociaux fondée sur les moyens de subsistance semble particulièrement intéressante pour garantir l'accès à l'alimentation dans les zones pastorales. Elle sera brièvement abordée plus loin dans le document.

Il a été prouvé que les **petits transferts réguliers** (alimentaires ou monétaires) octroyés sur des périodes suffisamment longues accroissent la capacité des ménages à acquérir des actifs de production, à produire des denrées alimentaires et à générer des revenus. Les ménages bénéficiaires du programme Bonosol dans les zones rurales pauvres de Bolivie ont signalé une hausse moyenne de leur consommation alimentaire de près de 165 % de la valeur du transfert perçu, grâce à l'investissement d'une partie du transfert dans des intrants agricoles. Les avoirs acquis grâce aux transferts non seulement améliorent la productivité, mais peuvent également permettre de constituer, à un stade ultérieur, la garantie nécessaire pour accéder à un crédit (Martinez, 2005).

Le recours aux **allocations forfaitaires ponctuelles** dans les contextes de développement présente certaines limites (Encadré 24). Pour être efficaces, elles doivent être complétées par de petits transferts réguliers et des services de conseil. Elles peuvent être limitées aux personnes disposant de compétences entrepreneuriales. Elles peuvent plus facilement faire l'objet de détournements que les petits transferts réguliers. Les bénéfices bien plus élevés qui en découlent les rendent davantage attrayants et sujets à des détournements à des fins politiques. Le fait qu'elles soient souvent versées en un seul paiement ne permet pas de corriger une liste d'éligibilité falsifiée – ce qui n'est pas le cas pour les petits transferts réguliers. Par ailleurs, les perspectives d'investissements fructueux diminuent lorsque la valeur du transfert est plusieurs fois plus élevée que le revenu annuel (Farrington et Slater, 2009).

### Encadré 24 : Le recours aux transferts monétaires forfaitaires ponctuels dans les contextes de développement

Les fonds versés en vue d'investissements productifs sont généralement considérés comme une forme de protection sociale ; or, ils ne peuvent être bénéfiques spécifiquement aux pauvres que lorsqu'ils sont gérés de près. Le programme *Chars Livelihoods* du Bangladesh en constitue un exemple : il aide les ménages dont le chef de famille est une femme à acquérir une vache, fournit un appui à l'élevage et à l'accès aux soins vétérinaires et verse une petite somme mensuelle pour éviter la vente forcée des avoirs au cours de la période précédant la perception de bénéfices (sous forme de lait et de veaux). Le projet semble avoir été couronné de succès, mais au prix de frais de gestion inévitablement élevés.

Lorsqu'ils font l'objet d'une gestion moins minutieuse, les transferts forfaitaires destinés à des investissements productifs sont davantage à considérer comme des fonds d'aide aux entreprises plutôt que comme une forme de protection sociale. Les expériences du Lesotho et d'ailleurs montrent qu'une approche « ouverte à tous » est très souvent vouée à l'échec, même lorsqu'un soutien (sous la forme d'une planification des activités ou d'un renforcement des compétences par exemple) est accordé. Cela est dû en partie à la répartition inégale des compétences entrepreneuriales parmi la population et aux limites de l'« enseignement » de telles compétences. Il convient également de noter les préjugés sexistes qui peuvent caractériser ce type d'approches, dans la mesure où les femmes semblent être confrontées à des contraintes beaucoup plus importantes que les hommes dans la réalisation d'investissements productifs.

Lors de l'adoption d'une approche axée sur l'entreprise, les transferts individuels devraient, selon les éléments probants disponibles, être limités à l'équivalent de 0,5 à 3 fois le revenu national moyen par habitant. Si le montant versé est supérieur, il existe un risque que les transferts soient dépensés en investissements plus importants que ceux dont les bénéficiaires démunis ont l'habitude ou soient dilapidés, ou encore ne dissuadent leurs bénéficiaires de travailler. Là où une approche davantage centrée sur la protection sociale que sur l'entreprise est requise, les responsables politiques auraient tout intérêt à prévoir des petits transferts monétaires réguliers plutôt que des transferts forfaitaires ponctuels.

Source : Farrington et Slater (2009).

### Ressources 7 : Ressources utiles sur les transferts monétaires forfaitaires ponctuels

- [Lump Sum Cash Transfers in Developmental and Post-Emergency Contexts : How well have they performed?](#) (Farrington et Slater, 2009)

Ainsi qu'il a été souligné dans la section précédente (section 4.1), les **transferts d'intrants et d'avoirs** peuvent aider les ménages qui, malgré des revenus, sont aux prises avec l'insécurité alimentaire à adopter des stratégies fondées sur des moyens de subsistance plus rentables ou plus diversifiés qui amélioreront leur accès à l'alimentation à moyen terme. L'initiative *Starter Pack* du Malawi a permis de fournir 10 kg d'engrais ainsi que des semences aux petites exploitations familiales, qui ont pu investir dans leur propre terrain durant la saison des semis au lieu de recourir à la méthode classique des petits travaux occasionnels pour assurer leur survie immédiate (Cromwell et Harnett, 2000). Dans un pays comme le Malawi, où la grande majorité des personnes démunies sont des agriculteurs de subsistance, l'effet multiplicateur d'une telle approche est tel que la valeur des bénéfices produits représente environ le double du coût des intrants fournis. En lieu et place des distributions traditionnelles d'intrants, des systèmes de coupons à échanger contre des semences et des foires aux semences ont été mis en place – notamment dans les régions semi-arides en réponse à des sécheresses prolongées (Kenya, Mauritanie, Mali, Niger, etc.) <sup>(14)</sup>. Contrairement à l'approche des « paquets d'intrants » qui peut nuire à la diversité biologique et mener à la monoculture (Thompson et al., 2007), ces systèmes encouragent les agriculteurs à maintenir la diversité des cultures dans leurs exploitations, contribuant ainsi à la résilience socio-écologique.

Les **travaux publics** fournissent des opportunités d'emploi aux personnes percevant des revenus mais vivant dans l'insécurité alimentaire, leur offrant ainsi un accès à l'alimentation à court terme. Ils peuvent également contribuer à

(14) Les bénéficiaires reçoivent des coupons pour acheter des semences (ou tout autre intrant) lors de foires aux semences locales. Les agriculteurs et commerçants locaux sont encouragés à apporter leurs excédents de semences afin que les détenteurs de coupons puissent sélectionner les semences de leurs choix. À la clôture de la foire, les revendeurs de semences échangent leurs coupons contre des espèces.

l'amélioration de l'infrastructure locale (p. ex. les routes) ou des avoirs des ménages (p. ex. les terrasses), et partant fournir des possibilités de moyens de subsistance et des gains à moyen terme. Dans la pratique, les programmes de travaux publics produisent des résultats mitigés, la valeur de la nouvelle infrastructure étant souvent faible (Scott, 2009). Ils peuvent également avoir pour but de (re)former les participants et de faciliter leur accès au marché du travail. Au Chili, en Colombie et au Mexique, il a été constaté que les participants à de tels projets étaient plus susceptibles de décrocher un emploi. Toutefois, le développement des compétences reste relativement limité dans la plupart des pays : la majorité des programmes de travaux publics sont actuellement peu adaptés pour répondre au problème du chômage structurel – car trop limités dans le temps ou en termes d'ampleur, ou générateurs d'infrastructures non productives d'un point de vue économique (Encadré 39). La loi nationale sur la garantie de l'emploi en milieu rural mise en œuvre en Inde fournit un exemple intéressant de programme permanent de grande envergure offrant des allocations de chômage inscrites dans la loi. Un programme similaire mené au Bangladesh est également en cours d'amélioration, grâce à un prêt de 150 millions USD de la Banque mondiale <sup>(15)</sup>.

Une approche des transferts sociaux fondée sur les moyens de subsistance apparaît particulièrement utile pour lutter contre la faim dans les **communautés pastorales**. Celles-ci ont été largement ignorées dans l'élaboration des politiques de protection sociale, qui étaient initialement conçues pour une population sédentaire. Jusqu'il y a peu, l'assistance sociale formelle apportée dans les zones pastorales était en majeure partie inappropriée. L'apport continu d'une assistance d'urgence inadéquate n'améliore pas la résilience des populations pastorales aux chocs, mais a au contraire pour unique effet de saper les stratégies d'adaptation locales. Un rapport récent de l'ODI note ce qui suit : « Une aide alimentaire excessive et mal ciblée reste la réponse la plus répandue au cycle de sécheresses qui fait partie inhérente du mode de vie des populations dans les zones pastorales. La distribution d'une aide alimentaire est tellement fréquente et ancrée dans les mœurs qu'elle a contribué à accroître la dépendance des communautés pastorales à un soutien extérieur. Étant donné que toute réponse d'urgence à une crise des moyens de subsistance – autre que les réponses à des crises soudaines – est signe de l'échec des acteurs concernés à éliminer de manière adéquate les causes sous-jacentes de la vulnérabilité, une approche différente doit être adoptée » (ODI, 2009a).

Le bétail joue un rôle clé dans les conditions de vie des communautés (agro-)pastorales, et garantir l'accès de ces dernières à l'alimentation requiert des interventions spécifiques, par exemple le déstockage, l'alimentation complémentaire et la distribution de bétail (ou restockage) (Watson et Catley, 2008). Récemment, des efforts ont été déployés pour organiser des transferts sociaux qui soient davantage adaptés aux communautés pastorales, notamment en Éthiopie et dans le nord du Kenya (Encadré 25). Ces nouveaux mécanismes reconnaissent que les hommes jeunes et vigoureux (qui ne sont probablement pas les plus vulnérables) se déplacent généralement avec le bétail, tandis que les femmes, les enfants et les personnes âgées les attendent souvent en un lieu donné. Pour être adéquats, les programmes doivent prendre ce fait en considération afin de s'assurer que les besoins et lieux de résidence réels des personnes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire soient identifiés. L'intégration de la **dimension d'égalité des sexes** dans ces approches est donc encore plus cruciale qu'elle ne l'est généralement dans la conception des systèmes de transferts sociaux.

#### Encadré 25 : Les transferts sociaux en faveur des communautés pastorales en Éthiopie et au Kenya

**Éthiopie** — Le PSNP appliqué en Éthiopie inclut désormais un programme pastoral tenant compte des différents risques et vulnérabilités des modes de vie pastoraux dans les régions d'Afar et du Somali ainsi que dans les zones pastorales d'Oromiya et de la région SNNP (*Southern Nations, Nationalities and Peoples*—région des nations, nationalités et peuples du Sud). Le programme fait usage de mécanismes de travaux publics et de transferts adaptés aux besoins des communautés pastorales. Il est également conçu pour cadre organiquement avec les structures institutionnelles de ces régions.

**Kenya** — Dans les territoires arides et semi-arides du nord du Kenya, des transferts monétaires ont commencé à être versés à certaines communautés essentiellement pastorales dans le cadre du programme de filet de sécurité contre la faim (*Hunger Safety Net Programme*). Il s'en est suivi l'établissement d'une solide infrastructure d'information, de communication et financière, notamment la mise en place de plus de 150 agents équipés de nouveaux terminaux de points de vente. Dotés de nouveaux dispositifs portables sans fil de pointe intégrés dans un système informatique sophistiqué, ces terminaux de points de vente ont été configurés pour accepter des primes pour les polices d'assurance bétail indexées spécialement conçues à cette fin et pour enregistrer les paiements d'indemnités le cas échéant.

Source : Auteurs, sur la base d'informations des délégations de l'UE.

<sup>(15)</sup> Les travaux publics sont abordés plus en détail dans la section 6.3.

### Ressources 8 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans les zones pastorales

- Livelihoods, livestock and humanitarian response : the Livestock Emergency Guidelines and Standards (Watson et Catley, 2008)
- Social protection in pastoral areas (ODI, 2009a)
- Normes et directives pour l'aide d'urgence à l'élevage (LEGS, 2009) et Outil décisionnel électronique du LEGS (<http://www.livestock-emergency.net/fr/>)

## Accès à l'alimentation à long terme par l'investissement dans le capital humain

Les transferts sociaux sont également un instrument utile dans le développement du capital humain <sup>(16)</sup> et l'amélioration de l'accès à l'alimentation sur le **long terme**. En effet, il existe un lien étroit entre un meilleur niveau d'éducation et une meilleure santé et nutrition, d'une part, et une productivité accrue et de meilleurs revenus, d'autre part. Plusieurs types de transferts sociaux peuvent être envisagés pour améliorer de manière spécifique le capital humain, dont l'alimentation scolaire et les transferts monétaires conditionnels, mais également les transferts monétaires non conditionnels.

Les programmes d'**alimentation scolaire** peuvent avoir un effet positif sur l'assiduité scolaire, la cognition et les résultats scolaires, en particulier s'ils sont soutenus par des actions complémentaires telles que l'administration de traitements vermifuges et l'enrichissement des produits ou la supplémentation en micronutriments (Bundy et al., 2009). Les preuves empiriques indiquent que l'alimentation scolaire favorise la scolarisation là où les indicateurs initiaux de scolarisation sont faibles et l'insécurité alimentaire est élevée, et que des programmes correctement conçus peuvent grandement contribuer à réduire tout écart garçons-filles dans l'accès à l'éducation (CE, 2009g). Cependant, s'il est prouvé que l'alimentation scolaire améliore les performances scolaires, il n'est pas sûr qu'elle contribue à améliorer les capacités cognitives à long terme (par une meilleure nutrition et un meilleur développement mental) ni les résultats d'apprentissage en général. Concernant l'efficacité des modalités de mise en œuvre de l'alimentation scolaire, Bundy et al. (2009) reconnaissent la nécessité spécifique de meilleures données sur la rentabilité des approches et modalités disponibles de mise en œuvre de l'alimentation scolaire. En outre, la CE signale que, dans certains cas, « l'alimentation scolaire peut exacerber les problèmes éducationnels existants par une augmentation des taux de scolarisation sans accroissement correspondant des autres ressources éducationnelles », et conclut que les programmes d'alimentation scolaire ne peuvent être mis en place de manière isolée, mais uniquement dans le cadre d'un ensemble plus vaste d'actions destinées à améliorer la qualité et l'accessibilité de l'éducation (CE, 2009g:7).

### Ressources 9 : Ressources utiles sur l'alimentation scolaire

- Ce que l'expérience nous a appris : bonnes pratiques de 45 années d'alimentation scolaire (PAM, 2009a)
- Feed Minds, Change Lives — School Feeding : Highlights and New Directions (PAM, 2009b)
- Rethinking School Feeding — Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector (Bundy et al., 2009)
- Impact Evaluation of WFP School Feeding Programmes in Kenya (1999-2008) : A Mixed-Methods Approach (Finan et al., 2010)
- Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO), Guidelines for Funding School Feeding (CE, 2009g).

<sup>(16)</sup> Le capital humain se définit comme l'ensemble des compétences, le niveau d'éducation, l'état de santé et la personnalité d'un individu ainsi que son aptitude à travailler de manière à produire une valeur économique.

Les **transferts monétaires conditionnels** (TMC) impliquent le transfert d'argent et requièrent que les ménages recourent aux services éducatifs et de santé de manière régulière. Pratiquement toutes les évaluations fiables de programmes TMC ont mis en évidence un effet positif sur la scolarisation (Fiszbein et Schady, 2009). Ces effets sont parfois observés parmi certains groupes d'âge et pas d'autres. Ils sont généralement plus importants sur les enfants passant du primaire au secondaire et sur les ménages initialement plus pauvres. Au Mexique, le programme Oportunidades semble avoir eu des effets d'entraînement appréciables, étant donné que la scolarisation a augmenté aussi chez les enfants non éligibles au bénéfice des transferts – probablement en raison de l'influence des pairs (Bobonis et Finan (2008), cité dans Fiszbein et Schady (2009)). S'agissant de l'utilisation des services de santé, la plupart des évaluations n'ont constaté aucune incidence sur les taux d'immunisation, mais ont relevé des effets positifs sur les visites de contrôle de la croissance et du développement dans les centres de santé (Fiszbein et Schady, 2009) <sup>(17)</sup>.

### Encadré 26 : Brésil — Les transferts sociaux en faveur du développement du capital humain

Description — En 2003, le gouvernement du Brésil a fusionné quatre programmes de transferts sociaux monétaires (allocations de santé et scolaire, transferts monétaires pour le gaz de cuisine, programme de cartes alimentaires) en un seul programme appelé Bolsa Familia. En 2006, ce nouveau programme comptait 11,1 millions de familles bénéficiaires (24 % de la population). Il octroie aux familles pauvres avec enfants de moins de seize ans et/ou femmes enceintes ou allaitantes un transfert mensuel dont le montant varie selon les revenus de la famille par membre ainsi que la taille et la composition de la famille. Une partie de ces transferts est basée sur le respect de certaines conditions : des exigences en matière de santé et de nutrition pour les enfants de moins de sept ans et les femmes enceintes ou allaitantes ; la scolarisation de chaque enfant en âge de scolarisation et un taux de participation scolaire d'au moins 85 % ; et la participation à l'éducation nutritionnelle. En 2006, le programme coûtait environ 0,36 % du PIB.

Impact — Efficacité du ciblage — 75 % des transferts ont été versés à des familles du quintile le plus pauvre de la population, et 94 % ont été octroyés aux deux quintiles les plus pauvres. Impact sur la consommation des ménages – la part des revenus consacrée à l'alimentation et à la santé des enfants, à l'éducation (livres et fournitures scolaires) et à l'habillement des enfants a augmenté significativement. Impact sur l'éducation – les probabilités d'absence et d'abandon étaient, respectivement, de 3,6 et 1,6 points de pourcentage plus faibles au sein des familles bénéficiaires. Cependant, les enfants des familles bénéficiaires étaient 4 points de pourcentage plus susceptibles de ne pas passer du primaire au secondaire dans des conditions socio-économiques similaires. Cette constatation semble refléter le fait que certains de ces élèves n'ont jamais participé aux phases élémentaires de l'enseignement primaire. Impact sur la santé – aucun impact n'a été relevé sur les taux de vaccination des enfants. Ce résultat peut refléter l'offre limitée de services de santé disponibles. Impact sur la sécurité alimentaire – les revenus transférés ont accru la probabilité de la sécurité alimentaire chez les familles bénéficiaires de 52 %, ce qui a débouché sur une réduction de la malnutrition chronique estimée à 30 % et 62 % chez les enfants de 0 à 6 ans et les enfants de 6 à 11 mois respectivement. Impact sur l'emploi – les taux de participation au marché du travail chez les familles bénéficiaires étaient 2,6 points de pourcentage plus élevés que chez les non-bénéficiaires, avec une hausse du taux de participation des femmes et des familles situées dans le décile le plus pauvre de la répartition des revenus estimée à 4,3 et 8 points de pourcentage respectivement.

Effet de la conditionnalité — Il est difficile de distinguer l'effet de la hausse des revenus de celui de la conditionnalité. Des études sur l'impact du programme parallèle d'octroi de pensions rurales non conditionnelles ont également révélé une hausse du taux de scolarisation. En d'autres termes, une hausse des revenus peut, à elle seule, donner lieu à une meilleure éducation pour les enfants. Toutefois, la clause de conditionnalité a joué un rôle important dans l'identification des déficits d'approvisionnement. L'absence d'impact sur les taux de vaccination des enfants confirme l'argument selon lequel les transferts monétaires conditionnels ne peuvent atteindre leurs objectifs fondamentaux que s'il existe déjà une infrastructure sociale, sanitaire et éducationnelle appropriée offrant des services accessibles et de qualité.

Source : Auteurs, sur la base des preuves mentionnées dans Grosh et al. (2008) et par le BIT (2009).

<sup>(17)</sup> La question de la conditionnalité est traitée plus en détail dans la section 6.8.

L'utilisation de transferts sociaux conditionnels n'est pas la seule façon de promouvoir le capital humain. Les **transferts monétaires non conditionnels** ont également démontré leur impact positif sur le recours aux services éducationnels et de santé. Les ménages percevant des pensions sociales en Afrique du Sud et en Namibie ont respectivement dépensé 40 % et 14 % des versements en soins de santé et médicaments (Chapman, 2006). En Éthiopie, au Lesotho, au Mozambique et en Zambie, des études ont révélé que les enfants tiraient profit des transferts monétaires non conditionnels même s'ils n'étaient pas les principaux destinataires des programmes (Devereux et al., 2005). En Bolivie, il a été constaté que le programme de transferts monétaires non conditionnels Bono Solidario avait également des effets appréciables sur le capital humain des enfants (Martinez (2005), cité dans Grosh et al. (2008)). Il est estimé que le système de pension sociale appliqué en Afrique du Sud a accru le taux de scolarisation des enfants vivant dans des familles regroupant trois générations de quelque 3,1 %, avec un effet plus notable chez les familles pauvres (environ 5 %) et les filles, qui étaient environ 7 % plus susceptibles d'être scolarisées si elles vivaient avec un bénéficiaire d'une pension (Samson et al., 2004). Par ailleurs, des études sur l'impact des pensions au Brésil et en Afrique du Sud offrent des preuves claires d'une amélioration de l'état nutritionnel non seulement des personnes âgées bénéficiaires, mais également des membres de leurs familles, et notamment une réduction significative des taux de retard de croissance chez les enfants (Encadré 27).

#### Encadré 27 : Preuves de l'impact positif des transferts sociaux sur le développement du capital humain

**Santé** — Au Mexique, il a été constaté que le taux de retard de croissance avait chuté de plus de 10 % grâce aux transferts effectués dans le cadre du programme Oportunidades ; la morbidité infantile avait été réduite de 25 % et les maladies des enfants de moins de cinq ans, de 12 % (Barham (2005) et Hernandez et al. (2004), cités dans Adato et Bassett (2008)). L'incidence des maladies a diminué de 43 % à 35 % en Zambie grâce au régime de transferts sociaux monétaires mis en place, tandis que l'incidence de la cécité partielle est passée de 7,2 % à 3,3 % (MCDSS et GTZ, 2007).

**Éducation** — Établies sur la base de données extraites de l'étude nationale sur les ménages menée en 2000 en Afrique du Sud, les données modélisées indiquent que le versement (non conditionnel) d'une pension de vieillesse ou d'allocations familiales a donné lieu à une réduction de 20 % à 25 % du taux de non-scolarisation (Samson et al., 2004). Au Brésil, les participants au programme Bolsa Familia sont 20 % moins susceptibles de s'absenter une journée de l'école au cours de n'importe quel mois de l'année scolaire ; ils sont 63 % moins susceptibles d'abandonner l'école et 24 % plus susceptibles d'avancer d'un an que des enfants similaires dans d'autres ménages non participants (Veras (2007) et IPC (2007)). Une étude réalisée dans 32 pays d'Afrique sub-saharienne a révélé que la première année d'assistance sous forme d'alimentation scolaire accroissait le taux absolu de scolarisation de 28 % pour les filles et de 22 % pour les garçons (Gelli, Meir et Espejo, 2007).

*Source : Auteurs, sur la base de la banque de données sur les transferts sociaux <http://socialtransfersevidence.org/>.*

#### Ressources 10 : Ressources utiles sur les transferts sociaux dans la promotion du capital humain

- [Using social transfers to improve human development](#) (DFID, 2006a)
- [Bénéfices Durables : Le rôle des transferts monétaires pour lutter contre la mortalité infantile](#) (Yablonski et O'Donnell, 2009)

Enfin, l'accès des ménages à l'alimentation peut être promu indirectement par d'autres **instruments de politique sociale** tels que des dispenses de frais pour les services de santé et d'éducation, des subventions générales à la santé, la gratuité de l'enseignement primaire, des subventions aux intrants agricoles et aux denrées alimentaires, des prestations contributives de chômage et de vieillesse ou encore des bourses d'études. Ces instruments n'entrent pas dans le cadre du présent document. Ils doivent toutefois être pris en considération dans toute analyse de situation. Ils peuvent également améliorer la sécurité alimentaire des ménages grâce à d'importants effets de substitution.

### 4.3. Les transferts sociaux pour améliorer l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire

Le troisième pilier de la sécurité alimentaire vise à améliorer l'**adéquation nutritionnelle** de l'alimentation et à promouvoir des résultats nutritionnels positifs par une meilleure utilisation des denrées alimentaires et des ressources liées (eau potable, assainissement, soins de santé). Il s'agit de « fournir une alimentation adéquate et équilibrée de nature à satisfaire les besoins physiologiques (nutrition) des populations pour leur permettre de mener une vie saine et active. Une bonne utilisation des aliments suppose un équilibre nutritionnel et un apport suffisant en micronutriments (vitamines, minéraux...) » (CE, 2009a:8).

Des systèmes de transferts sociaux bien conçus ont un impact bénéfique sur l'**état nutritionnel** de leurs bénéficiaires. Si la pauvreté est l'une des causes de la faim, la malnutrition peut être un facteur de pauvreté dans la mesure où elle peut altérer les capacités mentales et physiques d'une personne. La faim, la sous-nutrition et l'insécurité alimentaire empêchent les populations démunies de se sortir de la pauvreté, car elles diminuent les capacités des personnes à étudier, à travailler et à prendre soin d'elles-mêmes et de leurs familles. Il en résulte à terme une réduction du capital humain dans l'ensemble de la société. La lutte contre la sous-nutrition, en particulier durant la période critique s'étendant de la conception à l'âge de deux ans, améliore le développement cognitif, les résultats scolaires, et partant, les perspectives de meilleurs revenus et, dès lors, d'un meilleur accès à l'alimentation.

Les transferts sociaux permettent aux ménages d'améliorer quantitativement et qualitativement leur **consommation alimentaire**. Cela est particulièrement important pour les femmes enceintes ou allaitantes et les enfants, pour lesquels les transferts sociaux réduisent les obstacles à l'accès à des soins adéquats. La prévalence de la malnutrition est plus élevée dans les pays à bas revenu, et au sein de ces pays, dans le quintile le plus pauvre de la population : le taux de retard de croissance sévère (dans 50 pays combinés) est près de trois fois plus élevé parmi le quintile le plus pauvre (18 %) que parmi le quintile le plus riche (6,2 %). En réduisant la pauvreté monétaire et les facteurs économiques de la sous-nutrition, les transferts sociaux peuvent influencer directement sur les trois causes sous-jacentes de la faim: accroître l'accès à l'alimentation et à la diversité alimentaire, améliorer la qualité des soins (en particulier pour les femmes et les enfants) et renforcer l'accès aux soins de santé. Indirectement, les transferts sociaux ont une incidence bénéfique sur la prise en charge et les pratiques alimentaires des enfants, par exemple en supprimant la nécessité pour les deux parents de travailler, en leur laissant la possibilité de passer plus de temps à la maison pour s'occuper des enfants et en facilitant l'accès des enfants vulnérables aux soins de santé.

La sous-nutrition est la principale cause de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans dans les pays à bas revenus et a des répercussions néfastes sur le développement des enfants qui y ont survécu tout le reste de leur vie. Il est crucial d'intervenir à un stade précoce pour prévenir la sous-nutrition pendant la phase de développement fœtal et les premières années de la vie. Les interventions les plus rentables sont celles qui ciblent les 24 premiers mois de la vie, ainsi que celles qui encouragent la nutrition maternelle et par conséquent la croissance intra-utérine. Les transferts sociaux peuvent également être utilisés pour lancer des actions ciblées sur la nutrition, comme la distribution de **compléments alimentaires** aux femmes enceintes ou allaitantes et aux enfants de moins de deux ans, ou la distribution de denrées alimentaires ou d'espèces pour participer à des **formations sur la nutrition**. L'**alimentation complémentaire** peut être utilisée pour améliorer l'état nutritionnel et éviter la sous-nutrition.

L'apport de denrées alimentaires aux enfants d'âge scolaire ne peut compenser les dommages causés par des carences nutritionnelles dans leur petite enfance. Les **rations à emporter** peuvent contribuer à une meilleure croissance des jeunes enfants (tant les élèves que leurs plus jeunes frères et sœurs), vraisemblablement du fait qu'ils accroissent la disponibilité alimentaire ou les ressources financières du ménage (Bundy et al., 2009). Les **repas scolaires** peuvent avoir une incidence notable sur la croissance des enfants d'âge scolaire (Kristjansson et al. (2007), cité dans Bundy et al. (2009)), mais cet effet est restreint et a peu de chances de compenser les conséquences d'une sous-nutrition précoce.

Les carences en micronutriments sont très répandues et peuvent avoir des effets irréversibles. Selon les estimations, la moitié des enfants d'âge scolaire des communautés pauvres d'Afrique sub-saharienne et d'Inde ont des carences en fer. Les infections au ver rond commun et la bilharziose (schistosomiase) tendent à être plus fréquentes et plus intenses chez les enfants d'âge scolaire. Il est clairement démontré que les actions complémentaires à l'alimentation scolaire, et en particulier l'administration de **traitements vermifuges** et l'**enrichissement des denrées ou la supplémentation en micronutriments**, peuvent être très bénéfiques sur le plan nutritionnel (ainsi qu'éducatif). L'administration de traitements vermifuges dans le cadre scolaire semble être une intervention sûre, peu coûteuse – moins d'un dollar par an et par enfant pour le traitement de tous les vers courants – et remarquablement rentable (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (2005), cité dans Bundy et al. (2009)).

Après évaluation, l'impact des **transferts monétaires** sur l'état nutritionnel est nettement positif (Encadré 28). Leurs bénéficiaires dépendent moins des denrées de base. Ils ont tendance à consommer une plus grande diversité d'aliments que les bénéficiaires de coupons ou d'une aide alimentaire, et les coupons favorisent généralement une plus grande diversité alimentaire que l'aide alimentaire traditionnelle basée sur un seul produit (Meyer, 2007).

#### Encadré 28 : Preuve de l'impact positif des transferts monétaires sur la consommation alimentaire et l'état nutritionnel

Une meilleure consommation alimentaire se traduit en de très nombreuses améliorations au niveau de différents indicateurs de l'état nutritionnel. Les indicateurs de rapport taille-âge et de rapport poids-taille sont sensiblement meilleurs dans les ménages bénéficiant de transferts sociaux (Duflo, 2003). Les participants au programme pilote de transferts monétaires en Zambie qui disaient avoir encore faim après un repas a diminué de 56 % à 35 %, tandis que le pourcentage de ménages vivant avec un repas par jour a diminué de 19,3 % à 13,3 % (MCDSS et GTZ, 2007). La participation au programme *Red de Proteccion Social* (RPS) au Nicaragua a permis de réduire le taux de retard de croissance de 5,3 % (Schady, 2006). Le programme Familias en Accion mis en œuvre en Colombie a permis d'accroître l'apport alimentaire et la disponibilité de denrées alimentaires dans les ménages de 15 % entre 2002 et 2005, résultant en une amélioration des indicateurs nutritionnels, dont la croissance et le poids des enfants (Ayala et Endara, 2005). De même, les projets Vivres contre travail menés au Bangladesh ont largement amélioré les résultats nutritionnels (Devereux et Solomon, 2006) et le programme PROGRESA instauré au Mexique fait état d'une amélioration notable de la nutrition infantile. Il s'agit là de bienfaits relativement permanents qui perdurent longtemps après la cessation des transferts (Szekely (2001), cité dans Britto (2005)).

Au Bangladesh, le programme CFPR (*Challenging the Frontiers of Poverty Reduction—S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté*) du BRAC a entraîné une hausse de l'apport calorique quotidien de 1 632 à 2 236 calories (soit une transition d'un niveau inférieur à un niveau largement supérieur aux niveaux minimums recommandés par l'OMS) (Haseen, 2006). Dans le cadre d'un projet Argent contre travail mené au titre du programme *Chars Livelihoods*, les femmes bénéficiaires ont pris du poids et ont sensiblement accru leur périmètre brachial (PB) durant la période de soudure saisonnière alors que les femmes non bénéficiaires ont perdu du poids et ont vu leur périmètre brachial diminuer. La différence moyenne entre les groupes bénéficiaires et non bénéficiaires était de 0,88 kg et de 2,29 mm respectivement. Les enfants des familles bénéficiaires accusaient une amélioration moyenne beaucoup plus importante de leur taille (+ 0,08 cm), de leur poids (+ 0,22 kg) et de leur PB (+ 1,41 mm) et étaient beaucoup moins affaiblis que les enfants non bénéficiaires. Dans l'ensemble, les foyers bénéficiaires du projet Argent contre travail achetaient davantage de denrées alimentaires et consommaient davantage d'aliments riches en protéines que les ménages non bénéficiaires. Par ailleurs, le nombre de ménages bénéficiaires d'avoirs affectés par la faim saisonnière avait diminué de 43 % (la moyenne) à 13 % (Mascie-Taylor et al., 2010).

En ce qui concerne la pension sociale du Brésil, 42 % des transferts sont consacrés à l'achat d'aliments plus nutritifs (Beales (2007) et Kugel (2007), cités dans Samson et al. (2007)). L'allocation familiale pour enfant à charge versée en Afrique du Sud a contribué à une amélioration de la croissance de ses bénéficiaires de 3,5 cm dans les cas où elle était versée durant la première année et durant deux des trois premières années de la vie de l'enfant (Aguero et al., 2007). Le programme de transferts sociaux monétaires mené au Mexique a permis de réduire le taux de retard de croissance et le taux d'anémie due à des carences en fer de 18 % (Coady, 2003).

Source : Auteurs, sur la base de la banque de données sur les transferts sociaux <http://socialtransfersevidence.org/>.

### Ressources 11 : Ressources utiles sur la nutrition

- La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure (CE, 2011a)
- Scaling Up Nutrition — A Framework for Action (UNSCN, 2010)
- The neglected crisis of undernutrition : DFID's Strategy (DFID, 2010)
- Interim Position Paper on Nutrition in Emergencies (CE, 2010d) (non disponible en ligne)
- Faim de changement : plan d'action chiffr. en huit .tapes pour lutter contre la faim des enfants dans le monde (Save the Children, 2009)
- The Pan African Nutrition Initiative (NEPAD, 2008)
- Repositioning Nutrition as Central to Development — A Strategy for Large-Scale Action (Banque mondiale, 2006b)
- Informations émanant du partenariat REACH (<http://www.reachpartnership.org/>)

## 4.4. Les transferts sociaux pour renforcer la prévention et la gestion des crises

Le quatrième pilier de la sécurité alimentaire concerne l'amélioration de la **prévention et de la gestion des crises**. Ainsi qu'il est énoncé dans le cadre stratégique 2010 de la CE : « Les communautés et les producteurs doivent être capables de résister aux effets des crises alimentaires. Alors que la réaction à court terme aux crises oblige souvent à mobiliser des instruments humanitaires ad hoc, il convient d'établir et d'entretenir d'autres mécanismes et capacités pour réduire les risques de crise et gérer leurs effets. Un lien étroit entre les acteurs et les instruments de l'aide humanitaire et du développement est essentiel et devrait être promu en appliquant les principes de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD). » (CE, 2010b:6). La présente section envisage l'usage des transferts sociaux comme réponse aux **chocs soudains**, aux **tensions cycliques** et aux **menaces à long terme**.

### Les transferts sociaux comme réponse aux chocs soudains

À l'instar des transferts humanitaires d'assistance alimentaire, les transferts sociaux en **situation d'urgence et de post-urgence** sont de plus en plus souvent à valeur monétaire (espèces, coupons alimentaires, foires aux semences, etc.). Les transferts à valeur monétaire ne peuvent avoir lieu que si les principales conditions suivantes sont réunies : le marché est capable d'offrir suffisamment de biens dans de brefs délais ; et une injection monétaire stimulerait l'économie locale sans causer une inflation – en particulier une hausse des prix des produits de base. Le Cash Learning Partnership (CaLP), un forum de discussion mondial sur les interventions sous forme de transferts monétaires ou quasi-monétaires et activités associées en situation d'urgence, l'Analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (*Emergency Market Mapping and Analysis* - EMMA) et l'Analyse des informations du marché et de la réponse à l'insécurité alimentaire (*Market Information and Food Insecurity Response Analysis* - MIFIRA) sont des outils utilisés par les organisations humanitaires dans les situations d'urgence soudaine pour améliorer les interventions humanitaires d'urgence en encourageant et en aidant les organisations humanitaires à mieux comprendre, soutenir et utiliser les systèmes de marchés locaux dans les zones sinistrées. Ces initiatives et instruments humanitaires peuvent également être utilisés pour appuyer la conception et la mise en œuvre de régimes de transferts sociaux dans les situations d'urgence. Dans les contextes de post-urgence, les transferts monétaires forfaitaires ponctuels semblent efficaces lorsque les marchés locaux (p. ex. pour les matériaux de construction et les actifs de production) n'ont pas été trop fortement perturbés, lorsque les destinataires sont familiarisés avec le type d'investissements qu'ils doivent réaliser pour remplacer les avoirs perdus et lorsque la proportion de cas de détournement ou de disparition des fonds paraît faible (Farrington et Slater, 2009).

Lorsqu'il est fait appel aux transferts basés sur des projets ponctuels pour répondre à des besoins sur le **long terme** tels que la pauvreté chronique ou l'insécurité alimentaire, la réglementation de ces transferts devrait à terme être confiée aux autorités et institutionnalisée. À cette fin, il est nécessaire de faire intervenir aussi rapidement que possible

l'expertise adéquate pour planifier la transition d'une aide alimentaire d'urgence vers des transferts sociaux institutionnalisés. Cette transition a été effectuée avec succès au Kosovo (Encadré 32). En Palestine, le PAM et le ministère des affaires sociales des autorités palestiniennes travaillent en étroite collaboration à la planification anticipative d'un processus similaire. La récente intervention humanitaire dans la foulée du séisme qui a bouleversé Haïti pourrait également être source de précieux enseignements.

Si les transferts sociaux peuvent s'avérer utiles pour atténuer les conséquences d'une crise, l'expérience a montré qu'il est difficile de créer un tel système dans son intégralité et de le rendre totalement opérationnel *pendant* une situation de crise <sup>(18)</sup>. Une leçon clé à tirer de la crise financière est-asiatique est que les régimes de transferts sociaux devraient être mis en place durant les périodes de stabilité – afin de réduire la pauvreté parmi les personnes souffrant de pauvreté chronique ou de chocs non économiques – et étendus en temps de crise économique (APEC, 2001). Dans l'idéal, les mécanismes de transferts sociaux devraient être conçus pour faciliter une adaptation, une reconception, un recblage et un perfectionnement rapides. Plus ils atténuent efficacement les chocs, moins ils nécessitent une assistance humanitaire.

Enfin, lorsque les chocs soudains se traduisent par une **hausse des prix des denrées alimentaires**, il est vital que les transferts monétaires soient flexibles pour maintenir leur pouvoir d'achat. La récente expérience éthiopienne a montré que le PSNP non indexé n'était bien souvent pas apte à empêcher l'érosion et la perte des moyens de subsistance en raison de ventes d'avoins au rabais et que dans de telles circonstances, les bénéficiaires exprimaient une préférence pour un retour aux transferts alimentaires en nature (Sabates-Wheeler et Devereux, 2010). Les transferts sociaux doivent être indexés sur les prix à la consommation ou sur la valeur d'un panier de produits de base afin que tout gain en termes d'accroissement ou de diversification de la consommation ne soit pas gâché en cas de hausse des prix.

#### Ressources 12 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux chocs soudains

- Le Cash Learning Partnership: <http://www.cashlearning.org/francais/accueil>
- Documents présentés lors de la conférence Unicef-ODI « The Global Economic Crisis — Including Children in the Policy Response » en 2009 ([http://www.unicef.org/socialpolicy/index\\_50299.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_50299.html))
- *The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crisis* (CE, 2009c)
- *Guidance for Responses from the Human Development Sector to Rising Food and Fuel Prices* (Banque mondiale, 2008a)
- *Mise en œuvre des interventions monétaires* (ACF, 2007)
- *Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires* (CICR et FICR, 2007)
- *Cash transfer programming in emergencies : a practical guide* (Oxfam, 2006a) et *Pocket Cards* (Oxfam, 2006b)

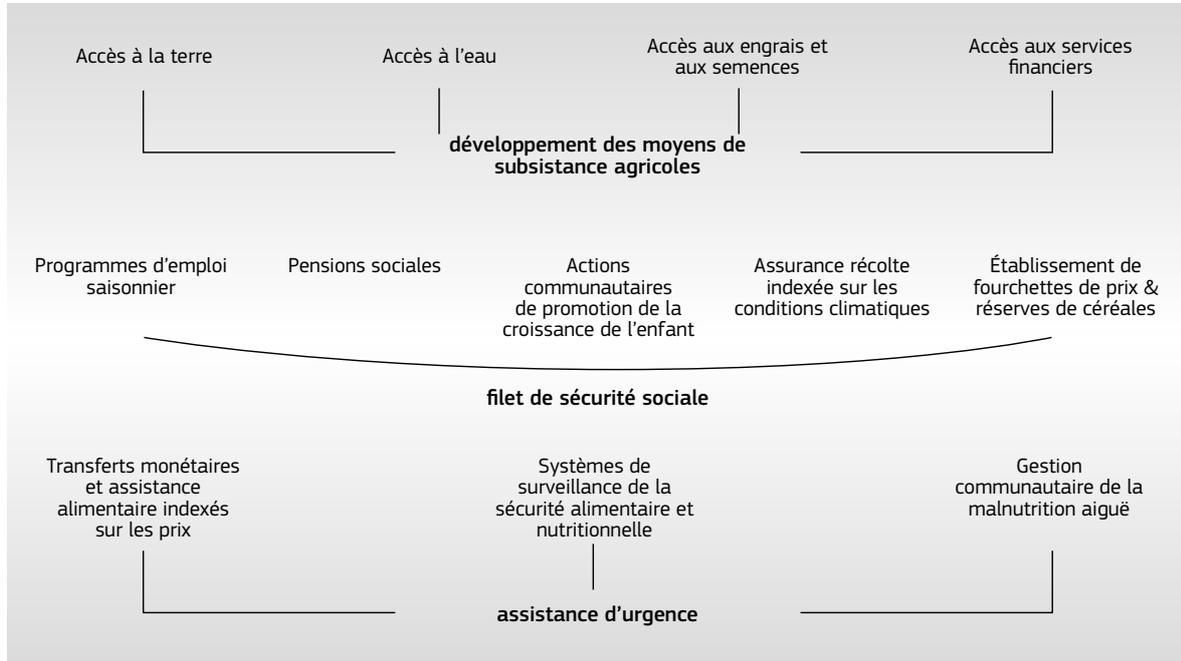
### Les transferts sociaux comme réponse aux tensions cycliques

Dans les **contextes d'insécurité alimentaire saisonnière**, l'établissement de systèmes de transferts sociaux permanents et fiables, aux côtés de mécanismes permettant d'étendre leur couverture en temps de récession, est beaucoup plus approprié que la seule mise en œuvre de projets d'assistance alimentaire ad hoc à court terme. Hauenstein Swan et al. (2009) ont proposé un cadre d'intervention à trois volets pour lutter contre la faim saisonnière (Encadré 29). Les programmes permanents et prévisibles proposés (appelés « filets de sécurité ») devraient (à terme) être conçus dans un cadre de protection sociale et transformés en droits garantis pour les citoyens dans le besoin (Encadré 10).

<sup>(18)</sup> La facilité alimentaire a été établie par la CE en tant qu'instrument de réaction rapide à la crise causée par la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants. Au Proche-Orient, elle a permis à l'UNRWA d'étendre immédiatement son projet existant, tandis qu'au Sénégal, le programme alimentaire mondial a été confronté à des difficultés internes et externes pour le lancement d'un projet de coupons alimentaires urbain innovant destiné à assister les ménages urbains affectés par la crise. Le projet a finalement été lancé près de vingt mois après le pic de la hausse des prix des denrées alimentaires, alors que de nombreux ménages avaient déjà eu recours à des mécanismes d'adaptation dommageables.

### Encadré 29 : Cadre d'intervention pour la lutte contre la faim saisonnière

Le diagramme ci-dessous organise les interventions contre la faim saisonnière en un cadre unique intégré, divisé en trois catégories : « assistance d'urgence », « filet de sécurité sociale » et « développement des moyens de subsistance agricoles ».

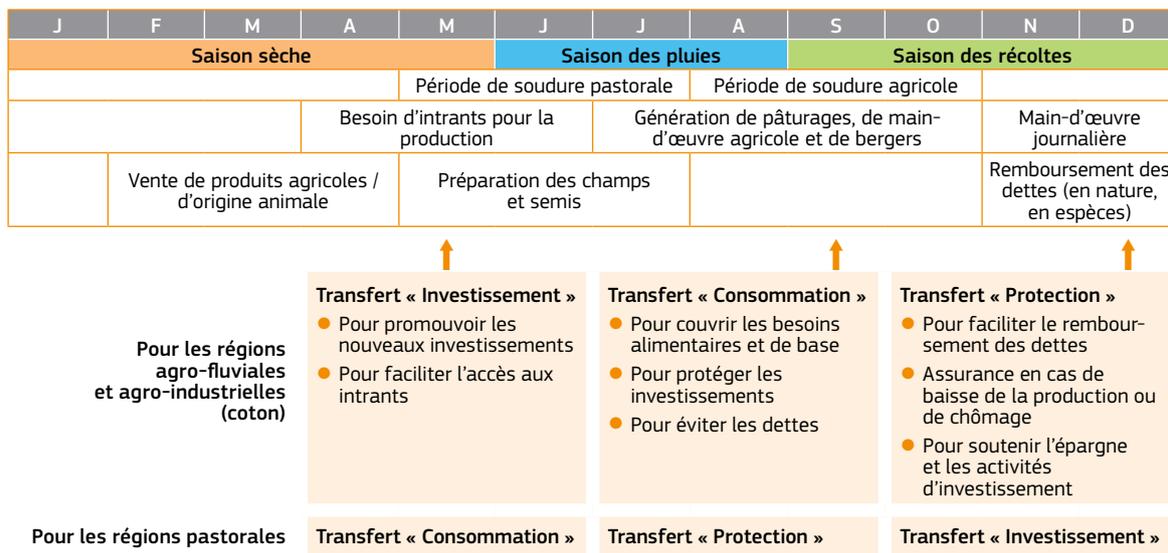


Les mesures d'assistance d'urgence ciblent les personnes qui souffrent de faim saisonnière et ont besoin d'une aide immédiate. Le filet de sécurité sociale vise à empêcher que les familles ne tombent dans la faim, grâce à une combinaison de politiques pour l'emploi, la nutrition, le contrôle des prix et autres. Les initiatives de développement des moyens de subsistance agricoles sont axées sur l'amélioration de la productivité grâce à un meilleur accès aux intrants de base et s'efforcent de contribuer à un avenir dans lequel les foyers ruraux disposent de revenus suffisants (et suffisamment stables) pour pouvoir se passer la plupart du temps d'un accès au filet de sécurité sociale.

Source : Hauenstein Swan et al. (2009).

### Encadré 30 : Projet pilote de transferts monétaires saisonniers

En janvier 2010, un projet pilote de transferts monétaires saisonniers a vu le jour dans deux régions du Sahel touchées par l'insécurité alimentaire. Au total, mille ménages vivant dans la pauvreté extrême ont été sélectionnés pour recevoir des transferts monétaires d'une valeur de 95 000 à 110 000 FCFA échelonnés en trois paiements au cours d'une année calendaire saisonnière. Chaque transfert poursuivait un but spécifique en relation avec la saison pour laquelle il avait été versé.



*Remarque : Étant donné que la période de soudure des populations pastorales intervient plus tôt dans l'année, elles recevront en premier lieu le transfert « Consommation », alors que le premier transfert qui sera versé aux régions agro-fluviales et agro-industrielles (coton) sera le transfert « Investissement ».*

Les transferts étaient subordonnés à la participation des ménages à des formations sur la épargne et les investissements, et à des ateliers communautaires de promotion de la santé. Ces transferts monétaires prévisibles étaient censés : i) permettre aux foyers très démunis d'acheter suffisamment de denrées alimentaires sur les marchés, leur permettant ainsi de mieux satisfaire leurs besoins alimentaires tout au long de l'année ; ii) leur permettre d'acquérir des produits non alimentaires essentiels et rembourser une partie de leurs dettes existantes, ce qui réduirait le besoin de recourir à des stratégies d'adaptation préjudiciables et leur permettrait dès lors de mieux protéger le peu de moyens de subsistance dont ils disposaient ; et iii) leur permettre d'utiliser une partie de leurs transferts monétaires pour réaliser de petits investissements qui contribueraient à générer une source de revenus (par exemple des outils de jardinage ou des poulets d'élevage) et leur offriraient une protection supplémentaire de leurs moyens de subsistance par la création d'avoirs.

Cette approche saisonnière personnalisée fondée sur les moyens de subsistance pourrait être très utile pour soutenir l'approche complète de promotion de la sécurité alimentaire à deux volets du Cadre Global d'Action Actualisé, qui vise à apporter une assistance immédiate dans les cas d'urgence extrême et à renforcer les moyens de subsistance. Le programme mis en place suivait un objectif d'apprentissage clair, à savoir tester le caractère adéquat et la faisabilité (et promouvoir l'utilisation) des transferts sociaux à valeur monétaire dans ces régions. Cependant, divers facteurs peuvent limiter la capacité de ce projet pilote à réellement orienter la conception d'un programme national de transferts sociaux. Le système de ciblage, axé sur l'approche de l'économie des ménages (HEA), requiert des ressources techniques et financières considérables, beaucoup de temps et une importante mobilisation communautaire. Le projet avait pour objectif d'impliquer tous les ménages considérés comme très démunis dans une région d'intervention donnée, à savoir près de 30 % des ménages (40 % à 50 % des habitants de la région). Un tel taux de couverture pourrait s'avérer non viable financièrement parlant au niveau national. Les autorités nationales et décentralisées étaient censées être étroitement associées à la supervision du projet, mais les ONG internationales ont géré directement sa mise en œuvre, limitant ainsi potentiellement l'appropriation du projet par les organismes nationaux. Le projet était d'envergure très limitée et la méthode d'évaluation, fondée sur des observations et des enquêtes auprès des bénéficiaires (en l'absence de groupes de contrôle), ne fournit pas d'éléments suffisamment solides sur l'impact de l'intervention.

*Source : Auteurs, sur la base de données de la Banque mondiale (2010a).*

### Ressources 13 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux tensions cycliques

- [Seasonality and social protection in Africa](#) (RHVP/Wahenga, 2010a)
- [An integrated intervention framework for fighting seasonal hunger](#) (Hauenstein Swan et al., 2009)

### Les transferts sociaux comme réponse aux menaces à long terme

Dans les situations de fragilité de l'État, des transferts sociaux bien conçus contribuent également à réduire les conflits sociaux et les taux de criminalité ainsi qu'à renforcer la relation entre la nation et ses citoyens. Les conflits sociaux (armés) sont généralement dus à une distribution très inégale des revenus sur le territoire national. Les transferts sociaux sont des instruments de redistribution efficaces. Les régimes nationaux de transferts sociaux (monétaires) favorisent le renforcement de l'État et la stabilité sociale (Encadré 31). De nombreux chercheurs ont suggéré d'encourager la simplicité et la transparence lorsque les capacités administratives étaient limitées, le népotisme sévissait ou l'objectif primaire était de renforcer la cohésion sociale (Mkandawire, 2005 ; de Neubourg, 2002, 2009). Les systèmes de prestations universelles (p. ex. les transferts monétaires non conditionnels à tous les enfants/familles) sont plus susceptibles de contribuer à la stabilité des nations que les transferts basés sur le critère de la pauvreté.

### Encadré 31 : Les régimes nationaux de transferts sociaux monétaires dans les environnements fragiles

**Les territoires palestiniens occupés (TPO)** – Les autorités palestiniennes (AP) gèrent le programme national palestinien de transferts monétaires récemment établi, qui résulte de la fusion du programme SHC (Special Hardship Cases—aide aux personnes en détresse) financé par l'UE et du projet de réforme du filet de sécurité sociale financé par la Banque mondiale (Social Safety Net Reform Project, SSNRP). Le ministère des affaires sociales est responsable de l'identification des bénéficiaires éligibles – sur la base d'un test par approximation des revenus récemment actualisé – et de la distribution de tickets à échanger contre des espèces auprès de la Banque de Palestine. Les unités de coordination des projets du ministère des finances en Cisjordanie et dans la bande de Gaza sont responsables du versement en temps utile et de la vérification des montants des paiements aux bénéficiaires. Actuellement, ce programme vient en aide à près de 50 000 familles des TPO. C'est l'un des systèmes de transferts sociaux les plus avancés dans la région du Moyen-Orient – Afrique du Nord qui peut être étendu en temps de crise. L'évaluation d'impact du SSNRP a offert un aperçu de l'incidence positive du programme. Les prochains défis à relever sont les suivants : accroître la portée du programme tout en garantissant sa viabilité budgétaire, élaborer un plan de transition d'un financement par les bailleurs de fonds vers un financement par les AP à moyen/long terme, promouvoir une approche fondée sur les droits (plutôt que l'approche actuelle fondée sur les ressources), accroître la fréquence de paiement (d'un versement trimestriel à un versement mensuel), et établir des liens avec d'autres mécanismes d'assistance sociale (dispense des frais de santé, aide alimentaire, promotion des moyens de subsistance, etc.) dans le cadre d'une stratégie de protection sociale. La CE et la Banque mondiale travaillent en étroite collaboration pour apporter fonds et assistance technique aux AP sur ces aspects.

**Yémen** — Le gouvernement du Yémen a établi le Fonds de protection sociale (Social Welfare Fund, SWF) en 1997 pour indemniser les populations pauvres à la suite de la suppression des subventions générales. Aujourd'hui, ce Fonds est également considéré comme un instrument capital pour la promotion de la sécurité alimentaire – un point que le gouvernement a récemment élevé au rang de priorité nationale clé. Le Fonds est totalement financé par l'État. La CE fournit une assistance technique depuis 2002, principalement centrée sur l'élaboration d'un nouveau cadre politique et juridique et sur le processus de développement institutionnel. La Banque mondiale fournit une assistance technique depuis 2008 afin de mettre au point une nouvelle méthode de ciblage fondée sur l'estimation des revenus. Le problème, désormais, est d'exclure les bénéficiaires qui ne sont plus éligibles au regard des nouveaux critères sans provoquer une instabilité sociale, et d'inclure de nouveaux sans excéder les capacités administratives et financières. À ce jour, les bailleurs de fonds ont montré une certaine réticence à soutenir financièrement le Fonds – et ont préféré soutenir des projets tels que les distributions de denrées alimentaires du programme alimentaire mondial. L'amélioration récente du processus de conception et de mise en œuvre du Fonds et la réduction des risques fiduciaires qui en découle pourrait à présent attirer certains bailleurs de fonds désireux de contribuer à faciliter le processus de transition. Cependant, certaines incertitudes demeurent quant à la capacité du Fonds à absorber davantage de fonds de manière durable. Une autre difficulté majeure réside dans la forte dépendance du pays aux importations de denrées alimentaires. La vulnérabilité du pays aux prix mondiaux élevés des denrées alimentaires requiert une conception minutieuse du Fonds (p. ex. avec des niveaux de prestations indexés sur les prix), ainsi que des mesures complémentaires destinées à améliorer la disponibilité alimentaire grâce à une productivité accrue, à des importations et à la stabilité des marchés.

*Source : Auteurs, sur la base d'informations issues des délégations de l'UE.*

Les stratégies de **réduction des risques de catastrophes (RRC)** sont un moyen de transformer les points faibles en matière de prévention et d'urgence humanitaire en programmes de développement et peuvent être considérées comme un outil de renforcement de la sécurité des moyens de subsistance – et indirectement de la sécurité alimentaire. Les mesures de RRC sont conçues pour protéger les moyens de subsistance et les actifs des communautés et des personnes des conséquences des catastrophes. La vulnérabilité à l'insécurité alimentaire doit être perçue sous deux angles : i) la vulnérabilité structurelle ou sous-jacente d'une population <sup>(19)</sup> ; et ii) la vulnérabilité à des chocs externes spécifiques <sup>(20)</sup>. La capacité d'adaptation interne dépend des options dont disposent les personnes face à un choc, ainsi qu'éventuellement des actifs disponibles, des réseaux sociaux en place et de la situation politique. Un

<sup>(19)</sup> Vulnérabilité sous-jacente : les conditions structurelles qui rendent certaines populations ou certains pays plus vulnérables à l'insécurité alimentaire aiguë (pauvreté, insécurité alimentaire chronique, pénurie de services de base, etc.).

<sup>(20)</sup> Choc externe : le facteur de tension ou le choc en tant que tel créant la situation d'urgence (sécheresse, inondation, séisme, inflation, conflit/attaque, déplacement, etc.).

programme de transferts sociaux à long terme correctement établi peut contribuer à réduire la pauvreté, à consolider les bases d'actifs et à renforcer les réseaux sociaux. Les transferts peuvent directement empêcher les personnes de revenir à des mécanismes d'adaptation néfastes et indirectement améliorer l'aptitude des personnes à faire face à de futurs chocs. Un tel programme peut également être étendu en temps de crise afin de fournir la protection supplémentaire requise.

Les transferts sociaux contribuent à l'**adaptation au changement climatique** en limitant les baisses de production alimentaire causées par les sécheresses, les inondations et les périodes de gel dues aux effets du changement climatique et en protégeant les personnes affectées par les chocs climatiques de plus en plus fréquents et fluctuants. Les changements climatiques sont à eux seuls responsables d'une hausse du nombre de personnes souffrant de la faim estimée à entre 40 millions et 170 millions (Easterling et al., 2007). Combinés à des stratégies de réduction des risques des catastrophes, de protection sociale et de renforcement des moyens de subsistance, les transferts sociaux peuvent jouer un rôle important en promouvant les différents aspects de la capacité d'adaptation requise pour s'adapter et réagir à la variabilité, aux catastrophes et aux changements climatiques, tant à court qu'à long terme (Jones et al. 2010). La présence de régimes de transferts sociaux destinés à protéger les personnes les plus vulnérables aux risques climatiques – possédant les plus faibles capacités d'adaptation – contribuera à prévenir les stratégies d'adaptation néfastes qui pourraient affaiblir encore davantage la résilience des ménages aux chocs climatiques. Les transferts d'avoins ou de semences résistantes à la sécheresse, par exemple, peuvent être utilisés pour promouvoir la résilience par une diversification et une sécurisation des moyens de subsistance afin de résister aux chocs climatiques <sup>(21)</sup>.

#### Ressources 14 : Ressources utiles sur les transferts sociaux comme réponse aux menaces à long terme

- Human Impact Report - Climate Change: The Anatomy of a Silent Crisis (Forum humanitaire mondial, 2009)
- Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement (CE, 2009b)
- Social Transfers and Chronic Poverty : Emerging Evidence and the Challenge Ahead (DFID, 2005)
- Social Protection in Fragile States (Harvey et al., 2007)

<sup>(21)</sup> Les preuves et exemples quantifiables des incidences des transferts sociaux sur la réduction de la vulnérabilité et le renforcement de la capacité d'adaptation restent limités.

### Encadré 32 : Kosovo — De l'aide alimentaire d'urgence aux transferts sociaux monétaires institutionnalisés

Le secteur de l'aide humanitaire et la Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) ont opéré avec succès la transition progressive (coordonnée aux niveaux stratégique et opérationnel) de l'aide alimentaire vers un régime de transferts sociaux publics. Cette transition a eu lieu en quatre phases.

#### — Phase 1 : Phase d'urgence (juin 1999-mai 2000)

Le PAM et le programme « Food for Peace » (FFP, Vivres pour la paix) du gouvernement américain ont instauré un système de distributions générales d'aide alimentaire (à quelque 80 % de la population) au Kosovo après la cessation des bombardements et l'entrée des forces terrestres de l'OTAN sur le territoire kosovar. La MINUK a établi le ministère de la protection sociale et a lancé une distribution très spécifique de transferts monétaires d'urgence à des personnes sélectionnées en fonction de leur statut (personnes âgées, personnes handicapées, etc.).

#### — Phase 2 : Phase de transition (juin 2000-2002)

Le PAM et les partenaires du FFP ont collaboré avec les autorités et communautés locales pour recentrer les distributions sur les personnes les plus vulnérables et définir des critères de ciblage. Le ministère de la protection sociale (devenu le ministère de l'emploi et de la protection sociale) a rétabli les centres pour le travail social (CTS) qui avaient été complètement détruits durant le conflit qui avait sévi dans les trente municipalités. La rénovation des bâtiments, la fourniture de véhicules aux CTS, le recrutement de personnel et l'établissement de budgets pour la prestation de services de protection sociale ont eu lieu sous la responsabilité de la MINUK avec le soutien d'un projet de protection sociale mené par la Banque mondiale. Le PAM a fourni un soutien technique et logistique (transport) aux CTS, secondant certains de leurs inspecteurs de terrain. Les partenaires de la mise en œuvre de l'aide alimentaire du FFP/PAM ont tenu des réunions régulières avec le ministère de la protection sociale de la MINUK afin de coordonner le remplacement progressif de l'aide alimentaire par un programme d'assistance sociale (réglementé par un manuel de procédures publié par le biais de la circulaire administrative de la MINUK, avant la promulgation d'une loi). Une réforme de la pension complémentaire a également été engagée. Le projet d'aide alimentaire du PAM/FFP a été clôturé fin 2002.

#### — Phase 3 : Consolidation des institutions provisoires d'administration autonome (2003-2007)

La responsabilité de la mise en œuvre de la protection sociale a été transférée de la MINUK aux institutions provisoires d'administration autonome à la mi-2003. L'aide apportée par les bailleurs de fonds dans le cadre du projet de la Banque mondiale (planification stratégique et formation) a permis de poursuivre le renforcement des capacités dans le domaine de la protection sociale. La loi sur l'assistance sociale (2006/28) a amélioré le système d'assistance sociale qui avait été mis en place antérieurement. Le système de retraite, incluant une pension de base et une pension d'invalidité (pour les personnes en incapacité de travail) payées par le budget national, a été établi en complément du système d'assistance sociale. L'équilibre entre revenus domestiques et contributions des bailleurs de fonds internationaux a fini par pencher de plus en plus en faveur des revenus domestiques. En 2005, l'aide budgétaire était pratiquement inexistante.

#### — Phase 4 : Indépendance (2008)

Le Kosovo est devenu indépendant en 2008. L'UE a récemment entamé un projet visant à soutenir le ministère de l'emploi et de la protection sociale dans ses actions de renforcement des capacités dans le domaine de la protection sociale.

Dans l'ensemble, le processus de transition a pris du temps en raison, principalement, des sensibilités politiques relativement à l'établissement des institutions étatiques à l'époque où le statut du Kosovo était contesté, ainsi que de la question de la nécessité d'une supervision internationale visant à s'assurer que les populations minoritaires continuent d'être prises en compte et ne soient pas exclues pendant tout le processus de transition. Celui-ci s'est bien déroulé en raison d'un soutien abondant de la part des bailleurs de fonds (en conseillers et autres ressources) et d'un consensus sur la stratégie à adopter. Il s'inscrivait également dans le programme plus général de construction des institutions étatiques du Kosovo, et le secteur de la protection sociale a tiré profit de la transition des projets gérés par les bailleurs de fonds (aide alimentaire) vers des services publics (assistance sociale dans ce cas-ci). La grande disponibilité de fonds sans affectation spéciale (acheminés par l'intermédiaire de la MINUK) a permis de réaliser des investissements tant dans les transferts sociaux que dans le renforcement des institutions et des capacités institutionnelles.

*Source : Auteurs, sur la base des informations issues de la délégation de l'UE*



# Chapitre 5

## Mise en contexte des transferts sociaux

Le présent chapitre traite de l'**analyse contextuelle** préliminaire et des conditions requises pour l'introduction des transferts sociaux et se concentre sur les aspects suivants : la nature et les causes de la faim, le cadre politique, les initiatives existantes en matière de transferts sociaux et le contexte et la capacité institutionnels.

### 5.1. Nature et causes de l'insécurité alimentaire

La conception d'un mécanisme approprié de transferts sociaux requiert une bonne **compréhension** de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. Quels groupes sont vulnérables à quels types de risques, et quelles sont les causes immédiates et sous-jacentes de leur vulnérabilité? Où sont-ils situés? Quelles sont leurs caractéristiques? Et quelle intervention serait la plus adaptée pour les soutenir? Dans certains cas, il existera des types identifiables de groupes vulnérables, tels que les handicapés, les personnes âgées, les sans emploi, les travailleurs émigrés, les travailleurs du secteur informel, les enfants des rues ou les nomades. La réponse la plus adaptée en termes de transferts sociaux peut alors être dictée par les caractéristiques du groupe : allocations pour handicapés, pensions sociales, allocations de chômage, législation fixant un salaire minimum, etc. Dans d'autres cas, l'insécurité alimentaire sera beaucoup plus répandue et non confinée à des groupes spécifiques. Il sera alors peut-être nécessaire d'identifier les personnes vulnérables en premier lieu sur la base de leur situation en termes d'insécurité alimentaire, et l'intervention sera de nature plus générale, par exemple sous forme de transferts monétaires ou de coupons.

Il convient de noter que si en temps de crise, le concept d'insécurité alimentaire tend à être employé, en « temps normal », c'est le concept de pauvreté qui est généralement adopté (Encadré 33). Cette distinction influence la conception et la mise en œuvre des politiques de transferts sociaux. Une approche axée sur l'insécurité alimentaire met généralement l'accent sur les causes immédiates de l'insécurité alimentaire, tandis qu'une approche fondée sur la pauvreté implique généralement une vision plus large centrée sur les **causes structurelles** de l'insécurité alimentaire (p. ex. par des initiatives de promotion du développement du capital humain). La situation dans les territoires palestiniens occupés illustre ce point. Le concept d'insécurité alimentaire semble davantage applicable à Gaza, alors que l'angle de la réduction de la pauvreté semble plus approprié en Cisjordanie. Les organisations humanitaires qui fournissent des transferts « d'urgence » tendent à faire référence à l'insécurité alimentaire, tandis que le ministère des affaires sociales prévoit des transferts « de développement » dans le cadre d'une stratégie de réduction de la pauvreté. En réalité, les deux types de transferts ciblent (globalement) les mêmes populations. Bien entendu, il existe des exemples de politiques nationales globales de transferts sociaux élaborées « en temps normal » qui tiennent compte de l'insécurité alimentaire, comme par exemple au Brésil.

#### Encadré 33 : Les concepts d'insécurité alimentaire et de pauvreté

La **pauvreté** est un phénomène social pluridimensionnel caractérisé par la privation des capacités matérielles et humaines et des conditions sociales nécessaires au bien-être, ou par la vulnérabilité à cette privation.

L'**insécurité alimentaire** concerne la vulnérabilité à l'une des formes essentielles de privations matérielles : l'absence d'accès à une alimentation adéquate pour mener une vie active et saine. Si la pauvreté peut exister sans l'insécurité alimentaire, l'insécurité alimentaire interagit de façon dynamique avec d'autres dimensions de la pauvreté : elle découle du fait que les personnes sont trop pauvres pour produire ou acquérir de toute autre façon la nourriture dont elles ont besoin, alors que la pauvreté peut résulter du fait que les personnes sont sous-alimentées ou ont sacrifié leurs avoirs matériels, humains ou sociaux dans leur lutte contre la faim.

Source : Auteurs.

La plupart des pays disposent déjà de l'une ou l'autre forme de système d'**évaluation de la vulnérabilité** pour identifier, quantifier et prioriser les types de vulnérabilités existants parmi la population, pour classer les groupes vulnérables à ou souffrant de la sécurité alimentaire et la pauvreté, et pour évaluer l'impact de différents chocs sur ceux-ci. Dans de nombreux cas, ces systèmes ont été mis en place dans le contexte de la gestion d'une catastrophe et étaient initialement destinés à quantifier l'intervention d'urgence requise. Toutefois, les informations qu'ils collectent et génèrent, en particulier lorsqu'elles sont utilisées en combinaison avec d'autres informations – par exemple des données issues d'analyses de marché ou relatives à l'économie des ménages –, peuvent aussi être utilisées pour l'élaboration d'une réponse politique à l'insécurité alimentaire chronique sur le plus long terme. Il pourrait être possible pour les bailleurs de fonds (tels que la CE) de soutenir cette évolution et d'améliorer la qualité et la désagrégation des données collectées, par le renforcement des capacités et l'assistance technique.

Le recours aux outils d'analyse et d'étude de la vulnérabilité offre un aperçu des groupes et domaines **prioritaires**, orientant ainsi la nature de la réponse à éventuellement envisager : si le problème est confiné à une zone spécifique, la réponse peut être ciblée géographiquement ; si le problème est limité à un groupe spécifique, la réponse peut être adaptée aux besoins de ce groupe, ainsi qu'il a été mentionné précédemment. Une option reconnue dans pareil cas est le recours à l'approche du cycle de vie, qui permet d'identifier les sources de vulnérabilité, de risque et d'exclusion qui sont liées aux différents stades du cycle de vie (nourrissons, enfants, adolescents, jeunes adultes, adultes d'âge moyen, personnes âgées, etc.) et peut ensuite être utilisée pour guider le choix des mesures de protection sociale à mettre en œuvre (Cain, 2009).

Il en résulte une meilleure compréhension de l'**ampleur** du problème. Dans certains pays, les transferts sociaux peuvent être limités à une minorité composée des membres les plus défavorisés de la société. Dans d'autres, où l'insécurité alimentaire est généralisée (dans nombre de pays où la CE est active, le taux de pauvreté s'élève à quelque 70-80 % de la population totale), les transferts sociaux doivent parfois être étendus à une population beaucoup plus importante, voire à l'ensemble de celle-ci.

Enfin, pour mieux saisir la nature de l'insécurité alimentaire et identifier la réponse la plus adaptée, il importe de **consulter directement les personnes touchées** par cette insécurité alimentaire. Différents groupes, en différents endroits, à différentes époques de l'année, peuvent avoir différentes préférences : par exemple, les femmes bénéficiaires peuvent préférer les denrées alimentaires aux espèces, alors que les hommes préféreront les espèces ; les bénéficiaires vivant à proximité des marchés peuvent davantage privilégier les transferts monétaires que ceux vivant dans des endroits plus reculés ; les bénéficiaires peuvent préférer les transferts de denrées alimentaires durant la période de soudure, les intrants agricoles pendant la saison des semis et les transferts monétaires pendant la période suivant les récoltes. Ces processus de consultation, faisant appel à des techniques telles que le classement communautaire des richesses et les discussions avec les groupes cibles, sont un élément important – mais coûteux – de la conception des systèmes de transferts sociaux – que les bailleurs de fonds peuvent soutenir de manière ponctuelle. Idéalement, cette méthode pourrait être employée pour établir un système d'implication permanente des groupes cibles, qui pourrait avoir en outre l'avantage d'accroître la transparence et de réduire les détournements de fonds et la corruption de manière générale.

Au niveau national, une analyse des restrictions possibles à la **souveraineté alimentaire** est également cruciale pour orienter la conception de tout type de programme de transferts sociaux. Elle indiquera notamment si une intervention est requise au niveau de la production et de la commercialisation. Il pourrait s'avérer approprié d'envisager un régime de transferts sociaux centré sur les petits agriculteurs afin de soutenir l'adaptation au changement climatique ou une plus grande prise de risques en vue d'une hausse de la production. La conception d'un système de transferts sociaux au profit des personnes vivant dans l'insécurité alimentaire peut également être ajustée afin de mieux protéger l'agriculture et les marchés d'un pays.

## 5.2. Cadre politique

Les transferts sociaux visant à réduire l'insécurité alimentaire peuvent être intégrés dans diverses politiques sectorielles : sécurité alimentaire, protection sociale, agriculture, réduction des risques de catastrophes, eau et assainissement et nutrition (Encadré 34). Dans certains pays, les transferts sociaux ont été initialement introduits dans le cadre de la promotion de la sécurité alimentaire (p. ex. au Brésil), tandis que dans d'autres pays, ils ont été introduits dans le cadre de la promotion de la protection sociale (p. ex. en Afrique du Sud). Cela dépend de leur pertinence dans le pays concerné, notamment au vu de l'évolution historique des politiques économiques et sociales (sensibilité politique, priorités politiques), des causes principales de l'insécurité alimentaire (disponibilité, accès, adéquation nutritionnelle ou prévention de crise) et des principaux acteurs prônant l'introduction de transferts sociaux.

### Encadré 34 : Botswana — Vers une politique de protection sociale

Le Botswana n'a pas de stratégie nationale de protection sociale. Pourtant, à l'instar de l'Afrique du Sud, il dispose de l'un des systèmes les plus complets de transferts sociaux de l'Afrique sub-saharienne. Comment cela se fait-il?

Il est intéressant de noter que la réponse à cette question illustre bien le fait que les transferts sociaux peuvent émaner de différentes politiques sectorielles, destinées à traiter différents aspects de l'insécurité alimentaire. Par exemple, le Botswana a mis en place les programmes suivants:

- un programme pour les populations des zones reculées (Remote Area Dwellers), qui prévoit des subventions communautaires, le développement des infrastructures et un soutien à l'amélioration des activités génératrices de revenus et de production agricole. Il est géré par le ministère de l'administration locale et est conçu pour promouvoir les piliers de la sécurité alimentaire relatifs à la disponibilité (et à l'accès) ;
- un programme d'alimentation scolaire complet (géré par le ministère de l'éducation), un programme pour les personnes démunies qui comprend des transferts de denrées alimentaires et monétaires, ainsi qu'une pension sociale universelle. Toutes ces mesures visaient en premier lieu à améliorer l'accès à l'alimentation ;
- un programme d'alimentation pour les groupes vulnérables et un programme national de soins communautaires à domicile pour les personnes vivant avec le VIH-sida (tous deux administrés par le ministère de la santé). Ils concernent essentiellement le pilier de la sécurité alimentaire relatif à l'adéquation nutritionnelle ;
- un programme de travaux publics (Ipelegeng), initialement établi en tant que programme d'aide d'urgence en cas de sécheresse (concernant donc le quatrième pilier de la sécurité alimentaire : la prévention et la gestion des crises) et fournissant des emplois et des transferts monétaires en cas d'interruption de l'approvisionnement normal en denrées alimentaires.

Ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'ils doivent être intégrés dans une politique nationale de protection sociale, qui aura pour but d'harmoniser, de rationaliser et de consolider les différents mécanismes qui ont naturellement été mis en place en réponse à différents impératifs politiques et sociaux. Le Botswana œuvre actuellement en ce sens et a entamé l'élaboration d'un cadre global de développement social.

*Source : Turner et al. (2010a).*

La **volonté politique** est un prérequis crucial à la mise en œuvre de systèmes complets de transferts sociaux. L'UE, en particulier par le biais de ses délégations nationales, est bien placée pour encourager et appuyer un tel élan politique.

Les **constitutions**, plans de développement nationaux et DSRP existants (avec lesquels il convient naturellement d'aligner les documents stratégiques nationaux et plans indicatifs nationaux de la CE) sont un point de départ pertinent pour un engagement. Incluent-ils des transferts sociaux comme réponse à l'insécurité alimentaire – explicitement ou implicitement? Si oui, il existe une base solide pour une intervention en vue de soutenir la réalisation des droits des citoyens et des engagements politiques. Si non, l'UE a pour rôle d'encourager l'adoption de telles politiques et mesures.

Sur cette base, et en particulier dans les cas où la sécurité alimentaire ou la protection sociale constitue déjà un point central des DSRP et plans de développement nationaux, il est souhaitable que les pays disposent d'une politique ou **stratégie nationale** plurisectorielle, à laquelle puissent adhérer différentes parties prenantes et qui forme un cadre convenu pour les interventions fondées sur des transferts sociaux. Cela est particulièrement pertinent lorsque la CE envisage d'accorder un financement sous forme d'une aide budgétaire sectorielle, parce que cette politique ou stratégie contiendra déjà des plans de travail et indicateurs approuvés qui peuvent être utilisés comme conditions à remplir via le programme de soutien aux politiques sectorielles. Selon le contexte et les sensibilités du pays concerné, une telle politique nationale sera centrée sur la sécurité alimentaire ou la protection sociale (ou tout autre concept pertinent tel que la nutrition, le développement rural, etc.). Il importe de s'appuyer sur toute politique existante. Si un pays applique déjà une stratégie nationale de protection sociale, des transferts sociaux visant à lutter contre la faim pourraient être introduits dans ce cadre sans devoir mettre en œuvre le processus chronophage d'élaboration d'une stratégie de sécurité alimentaire spécifique – et inversement. Des initiatives de transferts sociaux spécifiques peuvent également être mises en place dans le cadre de politiques sectorielles existantes (p. ex. des

initiatives d'alimentation scolaire dans le cadre de la stratégie relative à l'éducation ou des transferts de semences dans le cadre de la politique agricole). L'encadré 35 énonce une série d'éléments clés qui pourraient être inclus dans toute politique nationale nouvelle ou existante de protection sociale.

### Encadré 35 : Les éléments clés d'une politique de protection sociale nationale

Une politique nationale de protection sociale devrait inclure les éléments suivants:

- définitions
- principes directeurs
- droits constitutionnels
- cadre politique international, régional et national
- cadre institutionnel et collaboratif
- contexte financier
- contexte de la pauvreté et de la vulnérabilité
- justification
- vision, mission, finalité et objectifs
- groupes cibles
- interventions prioritaires
- modalités de mise en œuvre
- modalités de financement
- prise en compte de la dimension d'égalité des sexes
- risques
- procédures de plainte et de recours
- procédures de suivi et d'évaluation
- dispositions de réexamen des politiques.

*Source : Auteurs.*

Un autre indicateur de la volonté politique est le niveau d'inclusion des transferts sociaux dans le **débat politique**. Est-ce un enjeu électoral national? L'UE peut-elle faire quelque chose pour encourager une « politisation positive » du processus d'élaboration de politiques favorables aux plus démunis, compte tenu du fait que les solutions internes générées par le gouvernement et intégrées dans le paysage politique national ont plus de chances de produire des résultats, et ce sur le long terme? Il est essentiel que les pays reconnaissent que les transferts sociaux peuvent devenir un enjeu électoral et que la réponse adéquate peut dès lors rapporter des votes.

## 5.3. Initiatives de transferts sociaux existantes

Lors de la conception de régimes de transferts sociaux, il convient de tenir compte des capacités et cultures locales, de s'appuyer sur les initiatives existantes qui ont fait leurs preuves et de rendre compte des limites en termes de capacités. Concrètement, l'UE peut dans un premier temps soutenir la réalisation d'une évaluation des politiques sociales et d'un **inventaire** des initiatives de transferts sociaux existantes au sein d'un pays. Un tel examen diagnostique doit prendre en considération toute autre mesure destinée à garantir l'accès social et économique aux produits et services de base. Les dispositions de dispenses de frais existantes, par exemple, devraient être passées en revue avant d'envisager l'introduction d'un programme de transferts sociaux promouvant l'accès à l'éducation et aux soins de santé.

Bien souvent, les gouvernements et les partenaires internationaux du développement dépensent déjà des sommes considérables – pour des activités et projets ponctuels de transferts sociaux, des mécanismes de subventions et

des mesures d'intervention d'urgence – qui pourraient être intégrées dans un budget consacré à un programme plus général. Les **dépenses** existantes devraient être rationalisées et consolidées avant d'envisager de nouvelles dépenses.

L'assistance sociale est, comme l'alimentation et le logement, un droit humain fondamental, garanti par de nombreuses déclarations, chartes et conventions internationales et constitutions nationales. Chaque État est tenu de respecter et de protéger ces droits avec effet immédiat et de les réaliser progressivement, en fonction de ses ressources et capacités, et selon un plan d'action assorti d'un calendrier déterminé. La CE a pour obligation de faire respecter ces droits et de soutenir leur réalisation, notamment en **sensibilisant** les citoyens à leurs droits et en les encourageant à les revendiquer, en fournissant aux gouvernements les ressources nécessaires pour accélérer leur réalisation et en facilitant l'instauration d'un partenariat entre les citoyens et le gouvernement afin de les réaliser progressivement.

Les transferts sociaux doivent également être soutenus par la **législation**. Cela peut nécessiter l'élaboration ou la révision de lois nationales afin de régler les montants des transferts, les mécanismes de ciblage, les règles d'inclusion/exclusion, les procédures de règlement des griefs, etc. L'UE peut appuyer ces travaux législatifs et renforcer les capacités juridiques afin de garantir le respect de ces nouvelles dispositions.

Il est vital que l'UE participe au processus afin de veiller à l'**alignement des partenaires du développement** sur les politiques nationales, qu'elles soient orientées sur la protection sociale ou la sécurité alimentaire. Il est crucial que cette cohérence, garantie par la déclaration de Paris (<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>), se traduise en une collaboration gouvernement-bailleurs ouverte et transparente au niveau national (Encadré 36). L'UE devrait prendre part au débat national sur les transferts sociaux et assurer une cohérence totale entre la politique gouvernementale et sa propre politique d'aide.

Ce type d'alignement des bailleurs de fonds dans le domaine des transferts sociaux est désormais soutenu par l'initiative des Nations unies pour un **socle de protection sociale**, la sixième initiative du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) sur la crise financière et économique mondiale, qui « promeut des stratégies définies au niveau national capables de garantir un niveau minimum d'accès aux services essentiels et de sécurité du revenu au moyen d'approches durables et intégrées qui contribuent à réduire les déficits en matière d'offre et de demande dans le contexte de la crise économique et financière actuelle et au-delà ». Cette initiative définit un socle de protection sociale national comme un ensemble fondamental de droits et de transferts qui garantit à tous les membres d'une société l'accès à un niveau minimum de biens et de services, et indique que toute société décente, quelle qu'elle soit, se doit de défendre ce concept en toutes circonstances (Encadré 6).

### Encadré 36 : Éthiopie — Des structures adaptées pour la coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds

Le PSNP est le fruit de négociations intensives (et extrêmement longues) entre le gouvernement et ses partenaires au développement (dont la CE). Le processus ayant débouché sur un accord sur les caractéristiques clés de conception et de mise en œuvre est très bien présenté dans une brochure de DFID et dans une publication de la Banque mondiale, qui, combinées, fournissent d'excellents conseils sur la mise en œuvre de processus similaires dans d'autres pays. Il montre que les réformes institutionnelles requises pour mettre en place un système de transferts monétaires peuvent être réalisées grâce à un consensus sur les grands principes et l'adoption d'une approche pragmatique concernant la mise en œuvre.

Actuellement, lors de la phase de mise en œuvre, le comité conjoint de coordination (JCC) assure la supervision conjointe de la mise en œuvre, comprenant le suivi des progrès accomplis et l'apport d'une assistance technique sur des composantes spécifiques ou des aspects transversaux. Il est présidé par le Ministre d'État de la Gestion des catastrophes et de la sécurité alimentaire et comprend tous les bailleurs de fonds partenaires.

Ce comité a également encouragé l'instauration d'une étroite collaboration entre les multiples bailleurs de fonds participant au PSNP:

- il existe un seul cadre logique pour l'ensemble du programme, auquel participent à présent tous les bailleurs ;
- le groupe de travail des bailleurs de fonds du PSNP harmonise l'aide des bailleurs de fonds et est présidé par chaque bailleur dans le cadre d'un système de rotation semestrielle ;
- une équipe de coordination des bailleurs soutient le fonctionnement du groupe de travail en gérant les travaux de recherche et l'assistance technique commandés dans le cadre du PSNP ;
- les ressources apportées par les bailleurs de fonds au PSNP sont coordonnées à l'aide d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs de cofinancement géré par la Banque mondiale ainsi que des comptes centralisés du gouvernement ;
- les bailleurs engagent également des ressources significatives par le biais d'un autre fonds fiduciaire multi-bailleurs qui offre des conseils techniques harmonisés au gouvernement et qui finance le soutien à la mise en œuvre et une meilleure supervision du PSNP.

*Source : Auteurs, sur la base d'informations issues de la délégation de l'UE.*

#### Ressources 15 : Ressources utiles sur la coordination gouvernement-bailleurs de fonds

- [Designing and Implementing a Rural Safety Net in Low Income Setting — Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Programme 2005-2009](#) (Banque mondiale, 2010b)
- [Building consensus for social protection : Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme \(PSNP\)](#) (theIDLgroup, 2007)

## 5.4. Contexte et capacité institutionnels

La volonté politique est liée au **contexte institutionnel**. Là où la volonté politique est forte, l'environnement institutionnel de promotion des transferts sociaux a toutes les chances d'être également solide : soit par la présence d'un cadre essentiellement fondé sur la sécurité alimentaire, tel que le PSNP en Éthiopie (Encadré 37), soit par celle d'un cadre de protection sociale, tel que le système de pension de vieillesse au Lesotho. Dans les deux cas, il est important que les partenaires au développement, dont l'UE, s'appuient sur les programmes de transferts sociaux existants, le cas échéant, et exploitent les initiatives qui bénéficient d'un soutien politique national.

Il importe de mener une étude sur le niveau d'intérêt et les capacités des différentes **institutions** qui sont déjà impliquées ou pourraient jouer un rôle dans la programmation des transferts sociaux – notamment les ministères, l'administration décentralisée, les organisations de la société civile et les organismes privés. Le meilleur arrangement pour un programme de transferts sociaux implique un leadership caractérisé par : un engagement politique sincère et durable envers la protection sociale et/ou la sécurité alimentaire (p. ex. ministère de la protection sociale, de la sécurité alimentaire ou de l'agriculture) ; l'influence politique nécessaire pour mobiliser des ressources et défendre la priorité du programme (p. ex. ministère des finances, ministère du développement économique, bureau du président) ; et la capacité institutionnelle à mettre sur pied un programme à forte activité administrative (p. ex. ministère de la décentralisation ou des administrations locales) (Samson et al., 2006). Il arrive fréquemment qu'aucune institution ne possède ces trois caractéristiques. Les pays peuvent adopter divers modèles (p. ex. avec un ministère en charge, le ministère du développement économique, voire un organe distinct rendant compte à un comité de ministères liés gérant le programme), chacun possédant ses propres avantages et inconvénients.

Tout comme les transferts sociaux sont plus efficaces quand ils sont combinés à des services connexes, des mesures de protection sociale sont plus efficaces lorsqu'elles sont liées de manière claire et explicite à d'autres **secteurs sociaux** tels que la santé et l'éducation et à d'autres secteurs économiques comme les services financiers, l'emploi, le commerce et l'agriculture.

De même, en raison de la nature pluridimensionnelle de la sécurité alimentaire, les politiques nationales seront probablement plus complètes en présence d'un **mécanisme de coordination** institutionnelle solide pour l'élaboration et la mise en œuvre des transferts sociaux, regroupant des acteurs issus d'une grande variété de ministères (p. ex. la protection sociale, les finances, la planification économique, l'agriculture, le commerce, la santé et l'éducation), des partenaires internationaux au développement, des ONG et des organisations de la société civile. L'UE devrait faciliter la formation et le renforcement des capacités d'un tel comité, agence ou plateforme dans chaque pays et y prendre part en tant que membre dans la mesure du possible.

L'engagement en faveur des transferts sociaux et le type de transferts sociaux mis en place dépendent également de la position du pays sur le **continuum aide d'urgence-réhabilitation-développement** <sup>(22)</sup>. Alors que les États fragiles et au sortir d'une situation de crise peuvent avoir besoin de mesures plus réactives pour faire face à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire à très court terme, celles-ci doivent s'inscrire, dans la mesure du possible, dans le contexte d'un cadre de protection sociale ou de sécurité alimentaire durable plus général. En dehors des situations d'urgence, comme le signale clairement le cadre stratégique 2010 de la CE, « les stratégies en matière de sécurité alimentaire doivent être propres à chaque pays et adoptées par chaque pays » (CE, 2010b:3), et les transferts sociaux globaux à long terme devraient être encouragés dans le cadre de telles stratégies.

La **décentralisation** est un autre point important. Dans les situations où les gouvernements sont déjà opérationnels au niveau sous-national, il est fort probable que l'administration de la politique sociale soit également largement décentralisée : dans pareils cas, l'UE devrait encourager cette tendance. Dans les autres cas, où la décentralisation est un objectif qui n'est pas encore totalement réalisé, l'UE peut jouer un rôle significatif en palliant le manque de ressources et de capacités au niveau sous-national (par exemple des provinces et des districts).

Il est nécessaire d'identifier et de définir clairement les **rôles des différentes parties prenantes** dans les transferts sociaux. Les gouvernements doivent gérer et mettre en œuvre le programme, mais les partenaires au développement peuvent être chargés du financement (peut-être pas pour les transferts en tant que tels, mais pour les infrastructures, les systèmes d'information et les actions de renforcement des capacités). Les ONG peuvent être impliquées dans la mise en œuvre, le suivi et la fourniture de services connexes. Le secteur privé peut apporter sa contribution dans les domaines où il possède un avantage comparatif, par exemple les systèmes d'acheminement et les services financiers. La société civile peut être associée aux activités de lobbying, aux mécanismes de responsabilisation et aux procédures de règlement des griefs.

Cet aspect est étroitement lié à la question de la **gouvernance**. La stratégie par laquelle l'UE doit s'impliquer dans les activités de transferts sociaux doit être déterminée dans une large mesure par la qualité de la gouvernance dans un pays donné. Lorsque la gouvernance est médiocre, il existe un risque que les transferts sociaux puissent être utilisés pour favoriser le népotisme et l'achat de votes, mais de tels contextes nécessitent souvent une aide extérieure accrue (en raison de forts taux d'insécurité alimentaire et d'une faible capacité étatique). L'UE devrait dès lors promouvoir des mesures d'atténuation (p. ex. des mécanismes de conception et de mise en œuvre très simples et transparents)

<sup>(22)</sup> Lorsque le concept de continuum aide d'urgence-développement a été créé, il suggérait une évolution linéaire de l'aide d'urgence à la programmation du développement. En 1995, la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) a suggéré que le terme « contiguuum » refléterait davantage le fait que les actions relatives à l'aide d'urgence, à la réhabilitation et au développement peuvent toutes être menées simultanément ou en parallèle.

et/ou envisager davantage d'investissements dans la société civile et les organisations communautaires qui fournissent des services sociaux. Là où la gouvernance est plus forte (p. ex. dans les cas où la CE est déjà présente par le biais de mécanismes d'aide budgétaire), l'UE devrait intervenir directement par l'intermédiaire du gouvernement.

Les **facteurs institutionnels** existants peuvent déterminer le succès d'un programme de transferts sociaux. De Neubourg (2002) recommande différentes stratégies selon différents contextes:

- **les pays disposant d'une capacité administrative limitée** : opter pour un mécanisme simple et accepter ses failles (p. ex. promouvoir les prestations universelles plutôt qu'exiger des prestations parfaitement ciblées) ; impliquer le gouvernement central ; impliquer la communauté ;
- **les pays dotés d'institutions naissantes** : effectuer un ciblage géographique ; faire appel aux fournisseurs de services du secteur privé ;
- **les pays dotés d'institutions développées** : optimiser les combinaisons de programmes ; décider du degré de décentralisation.

### Encadré 37 : Éthiopie — Recours aux ONG pour soutenir la mise en œuvre

Le PSNP fait appel à un ensemble hétéroclite d'organismes pour mettre en œuvre le programme au niveau des woredas (district sous-provincial). Cette méthode est efficace en ce sens qu'elle permet aux agences des Nations unies et aux ONG ayant un avantage comparatif en termes de mécanismes d'acheminement appropriés ou de connaissance exceptionnelle du terrain de compléter les structures gouvernementales là où elles sont faibles, bien que cela puisse entraîner une duplication des systèmes gouvernementaux. Par exemple, le PAM joue un rôle important dans la mise en œuvre en raison de son expérience dans l'acheminement de l'aide alimentaire et des exigences institutionnelles que posent certains organismes bailleurs de fonds pour l'apport de ressources via les agences des Nations unies. En outre, le PAM offre une assistance technique au programme et soutient le gouvernement en acheminant l'aide alimentaire de l'étranger. Si tant le PAM que des ONG fournissent des ressources alimentaires aux woredas couvertes par le PSNP, dans les woredas aidées par les ONG, la responsabilité de la mise en œuvre du programme est répartie entre les ONG et les responsables du woreda. Les ONG peuvent également assister les woredas dans la planification des travaux publics et dans les activités de suivi.

*Source : Auteurs, sur la base d'informations issues de la délégation de l'UE.*

Enfin, les activités de **renforcement des capacités** sont cruciales. Il s'agit d'un domaine majeur dans lequel l'UE et les autres partenaires au développement peuvent s'impliquer. Les transferts sociaux nationaux requièrent des capacités humaines et techniques importantes, qui font souvent défaut – en particulier au niveau sous-national. Cela vaut tant pour les capacités techniques de conception et de mise en œuvre des transferts sociaux que pour la gestion financière, le suivi et l'évaluation d'impact. L'UE peut soutenir le renforcement des capacités dans tous ces domaines par l'offre de formations, des réformes de l'enseignement supérieur, l'échange de compétences, la collaboration Sud-Sud, des voyages d'études, etc. <sup>(23)</sup>. Les actions de renforcement des capacités peuvent également viser les acteurs non étatiques, tels que les organisations de la société civile au niveau national et les plateformes régionales représentant ces organisations au niveau continental – par exemple la plateforme pour la protection sociale en Afrique – toutes ayant un rôle important à jouer dans les actions de sensibilisation, l'orientation des politiques nationales et le contrôle de la qualité de la mise en œuvre.

<sup>(23)</sup> Voir le document « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne : Stratégie-cadre » (CE, 2008b).

# Chapitre 6

## Conception des transferts sociaux

Ce chapitre examine les différents aspects qui doivent être pris en considération lors de la **conception** de régimes de transferts sociaux : les objectifs, le ciblage, l'obligation de travail, les mécanismes de sortie, le type de prestation, le niveau de prestation, les mécanismes de distribution et la conditionnalité.

### 6.1. Objectifs

Il est essentiel de fixer des **objectifs réalistes** compte tenu du groupe ciblé envisagé, ou de la forme, du niveau et de la durée du transfert. Si l'objectif est de permettre aux ménages de récupérer des actifs de production, une allocation monétaire forfaitaire ponctuelle sera plus adéquate que de petits transferts réguliers. Si les transferts de faible valeur ne peuvent être versés que sur une période de six mois, aucun effet durable ne doit être escompté. Et si le problème est l'accès physique à l'école, l'action à mettre prioritairement en place pour accroître le taux de scolarisation ne sera pas un transfert social. La détermination d'objectifs clairs et réalistes établit le cadre permettant de discuter de la pertinence de divers types de transferts sociaux. Il s'agit du point de départ nécessaire, qui doit être fondé sur une analyse complète du contexte et du problème. Des objectifs clairs orienteront également les discussions sur toute activité complémentaire essentielle qui devrait être mise en œuvre pour garantir le succès du programme de transferts.

Dans le cas d'un projet novateur, il pourrait être intéressant de définir précisément les **objectifs d'apprentissage**. De nombreux projets pilotes ont été lancés sans que des objectifs d'apprentissage suffisamment spécifiques n'aient été au préalable déterminés. Un projet pilote de transferts monétaires mis en œuvre dans une zone limitée à un contexte socio-économique spécifique et administré par des institutions (internationales) bien développées ne permettra pas forcément de tirer de nombreux enseignements en vue de l'élaboration d'un système de transferts sociaux monétaires dans un pays à faible capacité. Acquérir une bonne compréhension de la façon dont le projet, s'il est couronné de succès, peut guider le processus d'élaboration de politiques au niveau national contribuera à une meilleure conception des mécanismes de transferts.

### 6.2. Ciblage

En théorie, **cibler** les ressources sur les personnes qui en ont le plus besoin est la façon la plus efficace de distribuer des transferts sociaux. En réalité, cela n'est pas toujours le cas : le fait de cibler les ressources ne débouche pas forcément sur des transferts plus importants aux plus démunis. Plusieurs études montrent que le ciblage tend à entraîner une réduction des budgets consacrés à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la protection sociale, les économies théoriques (ou plus encore) étant perdues en raison des frais administratifs et de la corruption (Coady et al., 2004 ; Kildal et Kuhnle, 2002). Des programmes mal ciblés peuvent occasionner des coûts excédant les économies théoriques réalisées par le ciblage des plus démunis. Il est donc crucial d'évaluer les économies réalisées par les transferts sociaux au regard des coûts liés aux processus de ciblage – qui comprennent non seulement les coûts directs d'administration des mécanismes de ciblage encourus par le prestataire, mais encore les coûts privés supportés par les participants au programme pour satisfaire aux conditions de ciblage, ainsi que divers coûts d'ordre social, politique et autres.

La première décision à prendre porte sur le **mode de ciblage**. Il est essentiellement question de choisir entre une approche « universelle » (généralement ciblée sur une catégorie particulière de personnes) selon laquelle toute personne appartenant à une catégorie particulière, indépendamment de son niveau de pauvreté, reçoit un transfert, et une approche « ciblée sur la pauvreté », dans laquelle seuls les plus démunis perçoivent le transfert. En définitive, la décision d'opter ou non pour un ciblage et le choix du mode de ciblage sont subjectifs et dépendent de l'environnement social, culturel et politique, mais, en général, le ciblage sur le critère de la pauvreté sera probablement plus efficace si la capacité administrative du gouvernement (ou de ses agents) est importante, les taux de pauvreté sont faibles, la solidarité sociale est forte et les pauvres sont à la fois bien intégrés dans l'économie formelle et sont peu victimes de discriminations. De manière générale, ces conditions sont rarement réunies dans les pays à faible revenu, où le ciblage par catégorie a toutes les chances d'être plus efficace et rentable. Outre cet argument de rentabilité en faveur de l'approche universelle, il existe un autre argument, fondé sur l'opportunisme politique : les transferts

fondés sur le critère de catégorie peuvent être plus populaires, d'une part parce qu'ils sont considérés comme plus équitables et plus transparents et, d'autre part, parce qu'en théorie, chacun pourra en bénéficier à un moment ou un autre. Comme le souligne Amartya Sen : « Les prestations destinées uniquement aux pauvres finissent souvent par être de bien pauvres prestations » (Sen, 1995:14).

La première étape consiste à établir les **critères de ciblage**. Qui est éligible? Quels critères s'appliqueront pour déterminer qui peut bénéficier des transferts? Le choix de solides indicateurs d'insécurité alimentaire est un défi en soi. Les indicateurs supplétifs comme la possession d'actifs, le type de logement ou le taux de dépendance des ménages, sont souvent extrêmement imprécis. Il est un fait que dans les contextes d'insécurité alimentaire généralisée en particulier, il vaut mieux commettre des erreurs d'inclusion (à savoir inclure des personnes qui ne devraient pas être éligibles) plutôt que des erreurs d'exclusion (à savoir exclure du programme de transferts des personnes qui en ont réellement besoin). Plus les critères de ciblage sont simples (p. ex. âge ou handicap), plus ils sont transparents et compréhensibles et plus ils sont dès lors socialement et politiquement acceptables et administrativement gérables. C'est particulièrement vrai dans les contextes de faibles capacités.

Vient ensuite la **sélection des bénéficiaires** : comment identifier toutes les personnes qui, dans le pays, satisfont aux critères d'éligibilité? Différentes méthodes peuvent être envisagées, seules ou combinées : évaluation individuelle (évaluation des revenus vérifiés ou non vérifiés, ou évaluation des revenus par approximation, ou évaluation par la communauté), détermination de catégories (géographiques, démographiques ou autres) et auto-sélection (p. ex. achat de biens, obligation de travail). En cas de ciblage par catégorie « simple » (p. ex. par zone géographique ou par âge), la sélection peut se faire de manière relativement objective. Dans les cas plus « complexes » d'une évaluation individuelle, soit il convient de mettre en place des approches plus complexes (évaluation des revenus ou, plus souvent, évaluation des revenus par approximation), soit les communautés elles-mêmes peuvent être mises à contribution pour désigner les bénéficiaires (Encadré 38). Dans les deux cas, la triangulation améliorera la précision. Dans un contexte d'insécurité alimentaire généralisée et de faible capacité administrative, il est préférable d'opter pour un ciblage par catégorie simple.

Deux grandes **méthodes d'inscription** au programme (ou une combinaison des deux) peuvent être envisagées : la méthode d'inscription sur enquête, dans laquelle les travailleurs sociaux rendent visite aux ménages dans les régions ciblées, ou la méthode de la candidature à la demande, dans laquelle les bénéficiaires potentiels introduisent leur demande auprès de l'administration. La portée directe et large d'une enquête accroît les chances d'atteindre les plus démunis, mais ne permet pas aux personnes qui deviennent éligibles entre deux séries d'enquêtes d'être intégrées dans le programme. La candidature sur demande est un processus ouvert et dynamique qui permet à chacun d'introduire une demande à tout moment, mais elle est susceptible d'exclure les personnes les plus nécessiteuses, qui n'ont pas accès à l'information ou vivent dans des zones plus reculées. Une méthode hybride peut être envisagée pour surmonter ces obstacles et optimiser les avantages de chacune des méthodes.

### Encadré 38 : Rwanda — Ciblage communautaire

Le ciblage communautaire semble bien fonctionner au Rwanda (une analyse réalisée par les statisticiens de la Banque mondiale a reconnu son efficacité, ou sa plus grande efficacité par rapport à une approche plus complexe ou coûteuse d'évaluation des revenus par approximation). Cela peut s'expliquer en grande partie par la situation inhabituelle – voire unique – du Rwanda : i) la préexistence du programme Ubudehe (voir les informations ci-après) ; ii) la nature publique, très ouverte de la société rwandaise ; et iii) l'esprit communautaire très prononcé et les fortes pressions pour la réconciliation, exprimées dans le programme de travaux communautaires mensuels d'Umuganda, qui implique chaque citoyen du pays.

La CE finance ce programme depuis sa phase pilote en 2002. Celui-ci prévoit des subventions communautaires, mais également des transferts monétaires à un ménage pauvre sélectionné dans chaque communauté. Il comprend aussi un exercice d'évaluation rurale participative établissant un classement des richesses à l'échelle nationale, et son classement des ménages parmi six catégories de richesses est devenu la base standard pour le ciblage du programme Vision 2020 Umurenge et des autres prestations (dont des interventions en matière d'éducation et de santé visant les plus démunis). Une évaluation récente du programme a permis de conclure qu'« étant donné que près de 100 % des personnes interrogées dans notre échantillon estimaient que leur projet répondait en réalité à l'une de leurs priorités, le taux d'adéquation exceptionnellement élevé du programme à l'égard des besoins des bénéficiaires est démontré ». L'évaluation a révélé que les revenus des ménages s'étaient sensiblement améliorés grâce aux projets du programme Ubudehe : 96 % des répondants ont estimé être moins pauvres aujourd'hui qu'avant le projet ; 71 % ont estimé que leurs revenus avaient doublé, et 22 %, qu'ils avaient plus que triplé. Le rapport conclut que « Ubudehe est l'un des plus grands succès de ces 25 dernières années de collaboration avec les institutions européennes ».

*Source : Auteurs, sur la base d'informations issues de la délégation de l'UE.*

L'étape suivant la sélection des bénéficiaires est celle de l'**enregistrement**. Bon nombre de pays n'ont pas de système national d'enregistrement ou de carte d'identité. Le programme de transferts sociaux doit donc parfois se charger de cette identification, par exemple via des photos d'identité, la reconnaissance des empreintes digitales ou des données biométriques. Ce processus peut être coûteux à mettre en place et peut nécessiter des équipements et du matériel sophistiqués (par exemple des cartes à puce). Les bailleurs de fonds doivent donc pouvoir fournir une aide financière ou une assistance technique dans ce domaine et veiller à ce que des liens soient établis avec d'autres applications technologiques potentielles (p. ex. pour l'identification nationale, l'inscription des électeurs, les dossiers médicaux, l'enregistrement des naissances).

Enfin, il y a la question du **reciblage**. Si certains membres de la société parmi les plus pauvres et les plus vulnérables devront bénéficier toute leur vie d'un soutien sous forme de transferts sociaux, il est attendu que bon nombre d'entre eux se sortiront globalement de la pauvreté, parviendront à la sécurité alimentaire, cesseront de satisfaire aux critères d'éligibilité et seront exclus du programme. Dans le même temps, d'autres peuvent – en raison d'un choc personnel ou d'un impact externe – se retrouver dans une situation dans laquelle ils remplissent les critères d'éligibilité et devront dès lors être inclus dans le programme. La question du reciblage est un aspect important dans la conception. Un processus de candidature ouverte ou des enquêtes régulières (sur une base annuelle par exemple) permettront l'inscription de nouvelles personnes éligibles. Des évaluations régulières de la situation des bénéficiaires peuvent également s'avérer nécessaires. Comme dans le cas du ciblage initial, il existe inévitablement un compromis entre la pertinence du processus de reciblage, d'une part, et sa complexité et son coût administratifs, d'autre part. Les avantages et inconvénients doivent être soigneusement évalués, en tenant compte notamment du niveau de capacité institutionnelle. Il est à noter, par ailleurs, qu'il n'est pas toujours souhaitable d'exclure des bénéficiaires du programme immédiatement après qu'ils ont atteint un certain niveau d'aisance. Comme il a été constaté dans le programme de transferts sociaux Oportunidades du Mexique, cette stratégie ne signifie pas que les bénéficiaires ont accumulé le capital humain requis pour briser le cercle vicieux de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (Yaschine et Davila, 2008). Dans un contexte d'insécurité chronique et de forte vulnérabilité, il convient de prendre en considération, lors de la conception du programme, le fait que le processus de réduction de la pauvreté et de la faim est un processus long. Une stratégie intégrée de sortie doit être mise en place (section 6.3).

### Ressources 16 : Ressources utiles sur le ciblage

- Targeting and Universalism in Poverty reduction (Mkandawire, 2005)
- Targeting of Transfers in Developing Countries : Review of Lessons and Experience (Coady et al., 2004)
- Ciblage et amélioration de la nutrition — Moyens d'améliorer le statut nutritionnel (FAO, 2001)
- Targeting of Social Transfers : A review for DFID (ODI, 2009b)
- Appropriate, Achievable and Acceptable : A practical tool for good targeting (ODI, 2010)
- Targeting Social Transfers (RHVP/Wahenga, 2008)
- Voir aussi : chapitre 8 de Samson et al. 2010, chapitre 4 de Grosh et al., 2008 ; et chapitre 3 d'Ellis et al., 2009

## 6.3. Obligation de travail

Il est nécessaire de mener une discussion particulière sur le cas des **travaux publics**, un domaine dans lequel la CE jouit d'une grande expérience. Ces programmes de travaux publics sont souvent cités comme une approche « gagnant-gagnant-gagnant » sur la base qu'ils : (a) simplifient le ciblage en introduisant un élément d'auto-sélection ; (b) génèrent des biens productifs ; et (c) réduisent les risques de dépendance en introduisant une obligation de travail. Cependant, il y a un risque que les programmes de travaux publics fassent ces trois choses de manière sous-optimale : par définition, ils excluent les plus pauvres de la société (qui ne peuvent travailler) ; la qualité des biens qu'ils produisent est souvent médiocre, et une maintenance ultérieure est rarement fournie ; et — même s'ils sont introduits sur le raisonnement douteux selon lequel les transferts sociaux créent une dépendance, ce qui est réfuté par la plupart des éléments de preuve — il est difficile de comprendre pourquoi la dépendance à l'État pour fournir des emplois peu rémunérés est moins dangereuse que la dépendance à l'État pour fournir des transferts directs.

Il convient dès lors de ne recourir aux travaux publics que là où il existe des éléments convaincants pour les préférer aux transferts sociaux normaux sans obligation de travail, lorsqu'ils sont à long terme, lorsqu'ils profitent directement à la communauté locale, et lorsqu'ils sont conçus et suivis minutieusement. Une meilleure option serait, dans la mesure du possible, d'offrir des plans de **garanties d'emploi** inscrits dans la loi (comme en vertu de la loi nationale de garantie d'emploi rural de l'Inde), permettant aux bénéficiaires eux-mêmes de décider si, quand, et pour combien de temps ils en bénéficient.

### Encadré 39 : Programmes de travaux publics — éléments requis pour atteindre les pauvres

Les programmes de travaux publics (PTP) constituent un modèle populaire de transferts sociaux. Ils peuvent représenter une réponse efficace aux crises transitoires, saisonnières ou cycliques, en lissant la consommation et en empêchant la vente à perte des produits, et ils peuvent également être utilisés de manière efficace à la suite de catastrophes naturelles pour la réhabilitation et la reconstruction d'infrastructures endommagées ou détruites. Les programmes offrant des opportunités d'emploi à court terme peuvent ne pas fonctionner aussi bien dans des situations de pauvreté chronique. Les partisans invoquent de nombreux avantages théoriques, mais ceux-ci sont en réalité souvent évasifs, et une grande attention doit être accordée à la sélection et à la conception des programmes de travaux publics.

**Les PTP visent l'auto-ciblage**, en offrant une alternative à des approches de ciblage plus complexes et coûteuses. Cela repose sur l'idée que les plus pauvres s'auto-choisiront en raison de l'obligation de travail et des salaires bas, qui sont souvent fixés par convention aux taux en vigueur, ou plus bas, que les personnes moins pauvres trouveront dès lors peu attrayants. Cela présume un fonctionnement parfait du marché du travail : en réalité, il existe de nombreux éléments de preuve d'erreurs d'inclusion et d'exclusion significatives, car la valeur marginale du travail varie au sein des ménages et entre eux. Donc, les travaux publics peuvent être attrayants pour le surplus de main-d'œuvre des ménages moins pauvres, et moins attrayants pour les ménages plus pauvres avec une main-d'œuvre limitée. En outre, l'adoption de salaires extrêmement bas est souvent en tension avec les objectifs de protection sociale des PTP, étant donné que ces salaires ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur la pauvreté chronique. Lorsque l'offre d'emploi dans le cadre de travaux publics est triviale dans un contexte de chômage (ou de sous-emploi) de masse (par exemple en Afrique du Sud, où le ratio est de 200 000 pour 4 millions), la demande dépassera toujours l'offre. Dans ces cas, d'autres mécanismes de ciblage doivent être utilisés, annulant l'avantage d'auto-ciblage des PTP. Cela mène à un risque important de fuite des opportunités d'emploi vers des personnes qui ne font pas partie des plus pauvres — indépendamment du fait que les PTP excluent déjà par définition les plus pauvres dépourvus de capacité de travail, tels que les personnes handicapées, les personnes âgées et les personnes très jeunes.

**Les PTP peuvent créer des biens communautaires**, mais la fourniture de biens publics de haute qualité est cruciale. Sur la base de l'expérience internationale, les travaux publics ne doivent être favorisés en tant qu'instrument de filet de sécurité que si les biens publics générés ont un impact positif sur la communauté. Ils ne doivent pas être présentés comme une stratégie visant à fournir des transferts sociaux aux pauvres « méritants ». Les PTP peuvent comprendre une infrastructure traditionnelle ou des projets publics d'amélioration environnementale (par exemple des projets d'assainissement visant à réduire le paludisme, des projets de réduction des risques liés aux catastrophes naturelles), mais également des activités sociales (par exemple les fournisseurs de soins à domicile et les travailleurs œuvrant pour le développement de la petite enfance d'Afrique du Sud) ou économiques (par exemple les petites entreprises et les coopératives). Les biens publics produits, le cas échéant, bien exécutés et entretenus, pourraient jouer un rôle important dans la lever des contraintes à des rendements plus élevés pour les pauvres, indépendamment de leur participation au programme.

**Les PTP sont supposés réduire la dépendance** en faisant travailler les personnes pour leur allocation mais, même si le concept de « dépendance » est accepté (ce que beaucoup débattent), il est difficile de comprendre comment une dépendance à l'État pour fournir des emplois mal rémunérés est moins dangereuse qu'une dépendance à l'État pour fournir des transferts directs. Des PTP mal conçus pourraient même avoir l'effet inverse, en éloignant les participants du travail productif dans leurs propres champs ou entreprises pour entreprendre un travail moins productif dans des programmes publics, où le taux de rémunération offert peut à peine compenser les calories dépensées. Il existe également le risque que les enfants soient tenus de travailler, ou négligés, à la suite de la participation de leur famille à un PTP. Donc, afin de s'attaquer au problème de la pauvreté chronique, les PTP doivent fonctionner sur une base flexible, de longue durée ou, de manière alternative, être fournis comme un droit, par un plan de garantie d'emploi, dans lequel le bénéficiaire décide quand et pour combien de temps il bénéficie du programme. Par exemple, l'Inde fournit une garantie légale de 100 jours d'emploi par an à tout ménage rural souhaitant participer à des travaux publics pour un salaire statutaire minimum, et l'Éthiopie aide environ 7 millions de personnes qui souffrent d'insécurité alimentaire chronique — soit environ 10 % de la population — par ses plans d'emploi saisonnier de son programme « Filet de sécurité productif » (Productive Safety Net) et des transferts alimentaires ou monétaires.

*Source : Auteurs, sur la base de Grosh et al. (2008), del Ninno et al. (2009) et McCord (2005, 2008).*

### Ressources 17 : Ressources utiles sur les programmes de travaux publics

- The Design and Implementation of Public Works Programs — A Toolkit for Practitioners (Subbarao et al., 2010)
- How to Make Public Works Work : A Review of the Experiences (del Ninno et al., 2009)
- The social protection function of short term public works programmes in the context of chronic poverty (McCord, 2008)
- Impact of Social Protection Programmes in Ethiopia on Child Work and Education (Yablonski et Woldehanna, 2008)

## 6.4. Mécanismes de sortie

Il apparaît clairement que certains bénéficiaires continueront à recevoir des transferts **indéfiniment**, jusqu'à leur mort : cela s'appliquerait, par exemple, aux bénéficiaires de pensions d'invalidité ou de pensions de vieillesse. Il n'est pas prévu que ces catégories soient à un moment exclues des programmes. D'autres prestations fournies à certains bénéficiaires peuvent être d'une durée clairement limitée. C'est le cas, par exemple, pour les enfants qui cessent de recevoir une allocation à un âge donné ou les mères qui reçoivent des allocations durant la grossesse. Certaines interventions, notamment dans le cas de transferts sociaux urgents à court terme (par exemple la fourniture de semences et d'outils après une inondation), peuvent être d'une durée limitée, ou même ponctuelles.

Mais pour beaucoup d'autres bénéficiaires, le moment à partir duquel ils peuvent **sortir** d'un programme particulier sera bien moins nettement défini. L'expérience indique que les gouvernements ont tendance à être trop optimistes à ce sujet. Par exemple, le Rwanda a conçu à l'origine son Programme Vision 2020 Umurenge sur l'hypothèse que les ménages sortiraient du programme après seulement 6 mois. L'Éthiopie s'attendait à ce que tous les bénéficiaires du « Filet de sécurité productif » (PSNP) sortent de ce programme après 5 ans : en réalité, seules 30 000 personnes l'ont fait, sur un total de 5 millions. Pour que les ménages sortent réellement du programme, ils doivent avoir renforcé leur résilience de manière significative au-delà des niveaux auxquels ils auraient été ciblés pour le plan. Si ce n'est pas le cas, il existe un danger qu'un moindre choc les renvoie de nouveau dans l'insécurité alimentaire une fois que la garantie du soutien continu a été retirée.

Une sortie est plus probable lorsqu'un **paquet complet de soutien** est fourni de manière intégrée. Le modèle standard des paquets de projets de transfert de biens au Bangladesh (y compris ceux financés par la CE) essaie d'aborder les trois fonctions clés des transferts sociaux : pourvoir aux besoins, prévenir et renforcer les capacités. Afin de **pourvoir** aux besoins des bénéficiaires à court terme, ces projets offrent généralement une indemnité journalière. Afin de **prévenir** la perte des actifs des bénéficiaires, ils comprennent un accès gratuit aux services de soins de santé et juridiques, et fournissent du matériel et une assistance afin d'améliorer l'approvisionnement en eau potable, de construire des latrines hygiéniques, de consolider les logements, etc. Afin de **soutenir** la sortie des bénéficiaires de la pauvreté, ceux-ci reçoivent un accès à un bien productif, une formation obligatoire en gestion de l'entreprise (adaptée au type de bien fourni) et un encadrement intensif.

Le Bangladesh fournit également des enseignements positifs sur l'importance de lier les transferts sociaux aux mécanismes tels que le **microcrédit**, la **microfinance** et la **microassurance** (par exemple indexée sur les phénomènes météorologiques), afin d'aider les bénéficiaires à sortir de la pauvreté. Par exemple, la microassurance pour le bétail et les liens aux services vétérinaires garantissent que les bénéficiaires de transferts d'actifs ne retombent pas dans la pauvreté si leur bétail venait à mourir ; les plans de travaux publics sont liés aux micro-épargnes et à la fourniture d'une formation pratique sur les compétences nécessaires pour démarrer une activité génératrice de revenus ; et l'accès au microcrédit est considéré comme un critère de sortie de la pauvreté pour un certain nombre de plans de transfert d'actifs.

#### Encadré 40 : Mécanismes de sortie au Bangladesh — S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté

Le programme du BRAC intitulé « S'attaquer au défi de la réduction de la pauvreté » repose sur l'idée selon laquelle, alors que le microcrédit avait connu un grand succès dans la réduction de la pauvreté au Bangladesh, il existait toutefois une catégorie des plus pauvres — les « extrêmement pauvres » — qui n'était pas en mesure de bénéficier du microcrédit et qui s'enlisait dès lors dans la pauvreté chronique. À partir de 2002 (avec entre autres un financement de la CE), ce programme s'est employé à résoudre ce problème en adoptant une approche à deux volets : l'un visant à aider directement les ménages extrêmement pauvres, l'autre visant à travailler avec la société dans son ensemble afin de faire tomber les barrières socioéconomiques qui conspirent à les laisser dans la pauvreté.

En termes d'aide directe aux personnes extrêmement pauvres, il offre deux paquets de soutien alternatifs. Ces deux paquets tentent d'assurer les trois fonctions des transferts sociaux : pourvoir, prévenir et la promouvoir. Afin de pourvoir aux besoins des bénéficiaires à court terme, le programme offre une indemnité journalière d'environ 0,40 USD par jour, dont une partie est payée en « dhals » (lentilles) nourrissants. Afin d'éviter l'érosion de leurs actifs par un choc, l'indemnité comprend un accès gratuit de deux ans aux soins de santé, et fournit du matériel et de l'aide afin d'améliorer l'approvisionnement en eau potable, de construire des latrines hygiéniques et de solidifier les logements. Afin de favoriser la sortie des bénéficiaires de la pauvreté, ceux-ci peuvent recevoir par exemple un prêt à taux bonifié pour acheter un bien productif ou, autre exemple, un transfert gratuit d'un bien lui-même. Une formation obligatoire en gestion de l'entreprise (adaptée au bien acquis) est également offerte ainsi qu'un encadrement intensif par des membres du personnel formés du BRAC chaque semaine ou une semaine sur deux. Ces paquets de biens peuvent être du bétail (un taureau, deux vaches, une vache et deux chèvres, dix poules), des biens agricoles (horticulture, pépinières), du matériel non agricole (machine à coudre, rickshaw, du matériel et du stock pour le petit commerce) — dans chaque cas, la valeur s'élève à environ 100-150 USD.

Le programme collabore également avec la société en général et offre les services de ses experts, par exemple dans le domaine de l'apprentissage d'actions en matière d'égalité des sexes, des droits de l'homme et des services juridiques, des conseils en matière de santé, du développement social et du plaidoyer. Le programme collabore avec des institutions existantes au niveau du district et du sous-district afin de former le personnel pour qu'il remplisse ses rôles et responsabilités.

Le programme a connu un succès remarquable. Lors de sa première phase, jusqu'en 2006, près de 100 % de ses 100 000 ménages bénéficiaires (quelque 500 000 personnes) dans 15 districts ruraux ont été « promus » hors du programme. Aujourd'hui, au milieu de sa deuxième phase couvrant 40 districts (sur un total de 64 au Bangladesh), il vise à faire sortir 863 000 ménages supplémentaires, soit 4 millions de personnes, de la pauvreté extrême.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE.*

La capacité à sortir du programme peut être largement favorisée par la fourniture de **services complémentaires**. Ces derniers peuvent comprendre un rôle pour les travailleurs sociaux dans la fourniture d'un soutien intensif aux ménages bénéficiaires, par exemple le plan Solidario au Chili, et l'établissement d'un lien entre les transferts sociaux et les services sociaux, comme le préconise par exemple l'Unicef dans la conception d'une protection sociale qui tient compte du bien-être des enfants (Encadré 41).

#### Encadré 41 : Principes de la protection sociale adaptée aux enfants

Les principes suivants doivent être pris en considération dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de protection sociale adaptés aux enfants :

- éviter les retombées négatives pour les enfants, réduire et atténuer les risques sociaux et économiques qui affectent directement la vie des enfants ;
- intervenir aussitôt que possible dans les situations où des enfants sont à risque afin de prévenir des conséquences préjudiciables ou dangereuses ;
- tenir compte des risques et des vulnérabilités spécifiques à l'âge et au sexe des enfants dans toute cette période de la vie ;
- atténuer les effets des chocs économiques, de l'exclusion et de la pauvreté sur les familles et reconnaître que les familles élevant des enfants ont besoin d'un soutien pour assurer à ceux-ci l'égalité des chances ;
- prendre des dispositions spéciales pour atteindre les enfants qui sont particulièrement vulnérables ou exclus, y compris les enfants qui ne sont pas pris en charge par leurs parents, ceux qui sont marginalisés au sein de leur famille ou de leur communauté en raison de leur sexe, de leur origine ethnique, du VIH/SIDA ou d'autres facteurs ;
- tenir compte des mécanismes et de la dynamique interne aux ménages qui sont susceptibles d'influencer la manière dont le contact avec les enfants est obtenu et porter une attention particulière à la répartition du pouvoir entre les hommes et les femmes au sein du ménage et plus globalement dans la communauté ;
- prendre en compte la voix et l'opinion des enfants, des personnes qui s'occupent d'eux et des jeunes dans la manière d'envisager et de concevoir les systèmes et les programmes de protection sociale.

Source : Unicef et al. (2009).

#### Ressources 18 : Ressources utiles sur les mécanismes de sortie de la pauvreté

- [Dependency and graduation](#) (RHVP/Wahenga, 2010b)
- [Cash transfers : graduation and growth](#) (Slater, 2009)
- [Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance](#) (CE, 2008c)

## 6.5. Type de prestation

Comme déjà discuté, il existe de nombreux types de transferts sociaux. Choisir le meilleur est difficile mais essentiel au succès d'un programme. Fixer la **forme du transfert** est une question clé : le transfert doit-il prendre la forme d'argent, de nourriture, d'intrants ou de bons d'achat? Six aspects clés peuvent être considérés pour déterminer si une forme particulière de transferts sociaux est adéquate : l'objectif, les conditions du marché, la capacité administrative, l'efficacité et le rapport coût-efficacité, les préférences des bénéficiaires et, dans certains cas, l'environnement politique (Encadré 42). Comme nous l'avons vu auparavant, les bénéficiaires peuvent avoir une préférence pour différentes formes dans différents contextes, ou il serait peut-être souhaitable de donner une combinaison, disons, d'argent et de nourriture. De manière générale, il est maintenant reconnu que le transfert par défaut devrait être de type monétaire (comme c'est le cas dans la majorité des pays de l'OCDE). Il est cependant important de reconnaître que dans certaines circonstances particulières, d'autres types peuvent être plus appropriés — par exemple, lorsqu'il n'y a pas de nourriture disponible, ou lorsque les marchés des denrées alimentaires ne fonctionnent pas assez bien pour répondre à la demande supplémentaire. En outre, il est également admis que les transferts monétaires sont beaucoup plus efficaces lorsqu'ils sont fournis avec d'autres services (l'approche « cash-plus »), tels que les soins de santé, l'éducation, la sensibilisation et la formation.

### Encadré 42 : Déterminer la forme adéquate de transfert — Les aspects clés à prendre en considération

#### Objectif

Il ne faut pas trop attendre d'un régime de transferts sociaux : un objectif primaire spécifique doit être clairement établi (par exemple renforcer la base des actifs ou améliorer la nutrition). Cela orientera directement le choix du transfert social.

#### Marchés

La compréhension de la capacité, du potentiel et des limites des marchés (des produits et services) relève de la plus grande importance pour le choix adéquat du transfert. Lorsque les marchés peuvent fournir les produits et services requis, les transferts de type monétaire offriront aux bénéficiaires le pouvoir d'achat nécessaire pour accéder aux produits de base et, dès lors, leur permettront de participer en tant que consommateurs et d'exprimer leur choix dans les marchés existants. La fourniture d'aide alimentaire serait une réponse plus appropriée dans des contextes de marchés dysfonctionnels.

#### Capacité de mise en œuvre

Le niveau de complexité du régime doit être aligné sur le niveau de capacité administrative. Le choix d'un transfert monétaire conditionnel peut s'avérer contreproductif dans un contexte où la capacité administrative serait trop faible pour garantir le bon fonctionnement de la conditionnalité.

#### Rapport coût-efficience et efficacité

Lorsque les marchés fonctionnent bien, les transferts sociaux de type monétaire sont généralement plus efficaces et présentent un meilleur rapport coût-efficience. La comparaison des coûts doit être entreprise minutieusement, en tenant compte de tous les coûts, tant du côté du fournisseur (coûts de mise en place, de suivi et administratifs) que du côté du bénéficiaire (coûts de transport, d'opportunité, de revente et des pertes).

#### Préférences des bénéficiaires

La préférence pour l'argent, les coupons ou l'aide alimentaire a tendance à varier selon l'endroit, la saison et le sexe. Les ménages vivant loin des marchés ont tendance à préférer des transferts alimentaires, alors que les ménages plus proches préfèrent des coupons et des transferts monétaires. Certains éléments indiquent que les personnes préfèrent les transferts alimentaires durant la saison creuse en raison des prix élevés des denrées alimentaires, alors que le transfert monétaire est privilégié lors de la période de récolte. Le sexe est également important, étant donné que les femmes ont souvent tendance à préférer la nourriture, qu'elles sont plus susceptibles de contrôler, alors que les hommes peuvent préférer les transferts monétaires.

#### Environnement politique

Les transferts conditionnels ou l'obligation de participer à des travaux publics peuvent être plus acceptables d'un point de vue politique pour les décideurs politiques (et certains bailleurs de fonds).

*Sources : Auteurs, sur la base de Gentilini (2007).*

Les transferts monétaires sont souvent moins coûteux à administrer et sont d'un point de vue logistique plus facile à gérer que l'aide alimentaire. Ils peuvent également présenter un meilleur rapport coût-efficacité<sup>(24)</sup> car ils peuvent avoir un effet direct sur la consommation alimentaire des ménages, tout en ayant des effets positifs indirects sur la réduction de la dette d'un ménage et sur l'accès aux soins de santé et à l'éducation, ainsi qu'un **effet multiplicateur** sur les marchés locaux, étant donné que l'argent reçu est dépensé localement. À cet égard, les coupons ont tendance à concentrer l'impact du marché sur quelques commerçants.

Il est important de garder à l'esprit les effets multiplicateurs supplémentaires des transferts de type monétaire — par rapport aux transferts alimentaires, parce que, en terme purement financiers, les transferts monétaires peuvent

<sup>(24)</sup> L'« efficacité » est la mesure dans laquelle les objectifs du programme sont atteints, ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative.

parfois sembler présenter un **rapport coût-efficience** <sup>(25)</sup> moins bon que les transferts alimentaires. Cela est devenu particulièrement visible lors des hausses mondiales des prix des produits alimentaires, lorsque de grandes différences de prix ont été enregistrées entre les marchés internationaux, de gros nationaux et de détail locaux. Fin 2008, cela a coûté à l'UNRWA moins de 90 USD pour fournir une aide alimentaire d'une valeur de 100 USD, conformément à sa « valeur du marché local » (c'est-à-dire le coût d'une aide alimentaire identique si elle provient du marché local de détail).

Même en tenant compte de la « valeur pour le bénéficiaire » du transfert (c'est-à-dire compte tenu de tous les coûts supportés par les bénéficiaires : coûts de transport, de revente, de perte ou de dommages, et d'opportunité), les transferts alimentaires présentent toujours un rapport coût-efficience plus favorable (Cherrier, 2009). Pour de nombreuses agences de mise en œuvre travaillant sous des contraintes budgétaires strictes, une donation en nature garantit un certain niveau de prestations aux participants, en dépit des fluctuations sur les marchés internationaux et locaux. Dans ces circonstances, tout bailleur de fonds souhaitant passer de l'aide alimentaire aux transferts monétaires doit reconnaître leur plus grand **potentiel de développement**, et doit être prêt à augmenter l'enveloppe pour atteindre le même nombre de bénéficiaires, et être disposé à (et capable administrativement) d'ajuster la contribution en cas d'inflation.

Cela ne signifie pas que les transferts monétaires sont une panacée. Ils ont leurs limites et ne sont pas applicables dans toutes les situations. Dans certains contextes, le marché peut ne pas être assez fort pour soutenir les transferts monétaires et dans certaines circonstances, les transferts monétaires peuvent être mal utilisés et produire peu de résultats (Devereux, 2006). Les hausses mondiales récentes des prix des denrées alimentaires ont révélé que de nombreux régimes de transferts monétaires n'avaient pas été conçus de manière à répondre à l'**inflation**. Dans le Filet de sécurité productif d'Éthiopie (PSNP) ou le programme d'aide aux personnes en détresse de l'UNRWA (SHAP), les transferts alimentaires peuvent protéger les bénéficiaires de l'inflation, alors que la valeur des transferts monétaires est érodée par les prix du marché en hausse (Encadré 43). Il est donc absolument nécessaire d'indexer la valeur des transferts monétaires à l'inflation. Cela peut également exiger une flexibilité supplémentaire des bailleurs de fonds (Sabates-Wheeler et Devereux, 2010).

Donc, alors que par le passé, les transferts alimentaires et monétaires étaient considérés comme des alternatives, dans certains cas, il est possible de concevoir des transferts monétaires et alimentaires comme **options complémentaires** se renforçant mutuellement. Cependant, dans un pays stable, où les marchés sont la source primaire d'alimentation et fonctionnent bien, un transfert de type monétaire, s'il est bien conçu et financé, est toujours préférable.

La mise en place et l'exécution d'un régime de coupons sont plus **exigeantes sur le plan administratif** que l'établissement d'un régime de transferts monétaires, et présentent un potentiel moins bon à être étendu au niveau national dans les pays qui restent en grande partie des pays ruraux. La décision d'opter pour des coupons doit être examinée minutieusement (Encadré 23). La crainte que les pauvres dépensent l'argent sur des biens non essentiels ne serait en soi pas satisfaisante. Il existe peu de preuves empiriques provenant des évaluations des transferts monétaires pour soutenir la mauvaise utilisation (Devereux et al., 2005). Au contraire, les preuves indiquent que même lorsque les transferts monétaires ne sont pas attachés à des produits ou services spécifiques, les revenus supplémentaires de ces transferts sont utilisés sur des besoins de base — notamment l'alimentation, la santé et l'éducation.

Dans le contexte de l'insécurité alimentaire chronique, l'aide alimentaire en nature devrait être limitée aux situations où les marchés ne fonctionnent pas correctement, et devrait être liée à une **production locale**, lorsque la quantité, la qualité et les chaînes de production le permettent. Il est à craindre que les importations massives d'aide alimentaire puissent bouleverser les marchés locaux et affaiblir la résilience des systèmes alimentaires locaux, touchant les producteurs des pays destinataires et faussant le commerce international. Par contre, les transferts monétaires et les coupons peuvent stimuler la production locale, renforcer les systèmes alimentaires locaux et responsabiliser les destinataires d'une manière que l'aide alimentaire ne peut faire.

<sup>(25)</sup> L'« efficacité » est un terme économique qui signifie que l'intervention utilise les ressources les moins coûteuses possible pour atteindre les résultats souhaités. L'efficacité mesure les réalisations qualitatives et quantitatives par rapport aux résultats.

## 6.6. Niveau de prestation

Un autre point important est de fixer la **valeur du transfert** (ou le niveau de l'indemnité dans le cas des travaux publics). Ceci est avant tout une décision politique, établissant un compromis entre trois objectifs potentiellement contradictoires, ceux de rendre le niveau de l'allocation adéquat, finançable et acceptable. La valeur minimum est le niveau de prestation en-dessous duquel le plan est susceptible d'être inefficace (parce que le transfert serait trop petit pour avoir un impact réel quelconque sur l'insécurité alimentaire). La valeur optimale est le montant nécessaire pour combler le fossé de la pauvreté, mais cela peut être inabordable dans des pays à faibles revenus ou avoir des effets dissuasifs. Lorsque les régimes imposent des obligations de travail ou des conditions d'investissement dans le capital humain, la valeur du transfert doit être relativement plus grande pour compenser les coûts supplémentaires de la mise en conformité. D'un point de vue politique, la valeur du transfert doit être acceptable pour les décideurs politiques et pour les citoyens : elle ne peut être ni trop petite, ni excessivement grande. Cette décision politique dicte la portée et la couverture du programme, et détermine également les résultats qu'il serait réaliste d'attendre, étant donné que le budget disponible est plus ou moins fixé au lancement d'un nouveau programme.

Ensuite vient la question de la **portée du transfert**. Doit-il cibler l'individu (comme une pension de vieillesse), ou le ménage? S'il s'agit du ménage, comment la valeur du transfert reflète-t-elle la taille du ménage? Est-elle basée sur un transfert à taux forfaitaire par ménage (qui pénalise les plus grands ménages)? Ou doit-il y avoir des catégories de ménage (petit/moyen/grand), chaque catégorie recevant un montant différent? Ou serait-il faisable de baser la valeur sur l'équivalent adulte de chaque ménage? Ici, de nouveau, il y a un certain nombre de compromis entre l'efficacité et le coût, et la meilleure option dépendra de l'ampleur du problème et des caractéristiques de l'insécurité alimentaire.

Liée à ce sujet est la question de la **modification de la valeur** du transfert dans des situations où les prix des denrées alimentaires augmentent, notamment dans le cas de transferts monétaires (les transferts alimentaires et les coupons auront tendance à maintenir la valeur, le fournisseur supportant les risques de l'augmentation des coûts). L'inflation peut éroder la valeur des transferts sur la durée, parfois de manière drastique (à l'extrême, la prestation d'invalidité mensuelle du Zimbabwe vaut maintenant moins qu'un centième d'un centime de dollar américain) — et peut, dès lors, réduire l'avantage des transferts aux destinataires. À tout le moins, la valeur devrait être indexée et augmentée chaque année (comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE). Idéalement, la valeur serait liée au coût du panier alimentaire typique du destinataire, et ajustée en fonction pour chaque transfert, peut-être avec un mécanisme d'assurance d'un bailleur de fonds (ou du secteur privé) se déclenchant si les prix dépassent un certain seuil, en tant qu'alternative à la fourniture d'aide humanitaire. Save the Children a mené plusieurs études intéressantes afin de quantifier le coût de l'alimentation des enfants en-dessous de deux ans, et une famille de cinq personnes, avec un régime alimentaire satisfaisant aux exigences minimum en termes de macro- et micronutriments (Chastre et al., 2009). Une telle approche pourrait être utilisée comme base du calcul et de modification de la valeur d'un transfert.

### Encadré 43 : Programme « Filet de sécurité productif » (PSNP) d'Éthiopie — un mélange d'alimentation et d'argent

La politique générale du PSNP est « l'argent d'abord ». Tant le gouvernement que les bailleurs de fonds souhaitent sortir de la dépendance à l'aide alimentaire. Cependant, des craintes ont été exprimées selon lesquelles la disponibilité des ressources alimentaires pouvait être limitée, les marchés pouvaient ne pas répondre à la forte injection de liquidités, et les prix des denrées alimentaires pouvaient augmenter, conduisant à une préférence pour les denrées alimentaires au sein de la population cible et à des risques humanitaires éventuels. Cela a encouragé le gouvernement et les bailleurs à fournir une part des transferts en nature avec pour objectif de la remplacer progressivement par des liquidités. Dans la pratique, les prix des denrées alimentaires ont augmenté de manière drastique lors des premières années du programme, encourageant un retour vers la nourriture plutôt que l'argent, et donc, involontairement, offrant un certain niveau de protection contre la hausse des prix alimentaires : cela souligne l'importance d'avoir une certaine forme d'index pour les transferts de type monétaire, de peur que l'inflation n'érode leur valeur.

La présence de fonds d'urgence provinciaux peut également aider le gouvernement à répondre rapidement, tant pour augmenter les transferts que pour étendre le programme à de nouveaux ménages, lors de chocs inattendus poussant davantage de personnes dans la pauvreté. Bien que cela ne soit pas encore parfaitement mis en œuvre dans la pratique, cela pourrait être considéré comme un autre exemple théorique de meilleure pratique si son utilisation opérationnelle peut être suffisamment affinée.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE*

## 6.7. Mécanismes de distribution

Les systèmes de distribution relèvent d'une importance cruciale et parfois sous-estimée dans les régimes de transferts sociaux. Les coûts de mise en place, dès le départ, d'un système efficient à moindre coût (coûts qui pourraient être partagés par un bailleur de fonds) sont souvent récupérés plusieurs fois durant la vie du régime du fait de l'efficacité améliorée.

Une décision doit être prise quant au **destinataire du transfert**, qui peut ne pas être la personne visée par le transfert (par exemple, une prestation pour enfants est habituellement accordée à la personne qui s'occupe de l'enfant plutôt qu'à l'enfant lui-même). D'une manière générale, il a été démontré que, dans la plupart des cas, l'implication de la femme dans un ménage résulte en un meilleur bien-être pour l'ensemble du ménage. Dès lors, la tendance est soit de donner le transfert directement à la femme, soit de l'offrir au mari et à la femme d'un ménage (sur la base du fait que ce sont très souvent les femmes qui le récupèrent), stratégie qui vise à promouvoir la prise de décision conjointe, afin de ne pas surcharger les femmes et de ne pas nuire aux hommes. Les destinataires sont parfois regroupés pour améliorer l'efficacité de la distribution. Au Bangladesh, par exemple, les femmes sont rassemblées en groupes de 20-30 pour recevoir les transferts, et au Kenya, un programme pilote utilisant les téléphones mobiles pour les transferts a attribué une carte SIM à chaque destinataire, mais un seul téléphone mobile à partager en groupe. Ce regroupement peut avoir des avantages administratifs et des retombées potentielles en termes de formation et de sensibilisation, mais les premiers résultats enregistrés par l'Afrique subsaharienne suggèrent que ses inconvénients - coordination plus complexe et risque de litiges au sein du groupe et de conflits communautaires - peuvent l'emporter sur les avantages.

La **fréquence de la distribution** du transfert est une décision clé. Certains transferts peuvent être peu fréquents (les intrants agricoles, ou des coupons pour intrants, peuvent n'être livrés qu'une fois par an), alors que d'autres, tels que l'alimentation scolaire, doivent être effectués sur une base quotidienne. Les ménages pauvres préfèrent souvent des transferts plus petits mais plus fréquents. De manière générale, les transferts sociaux devraient être livrés chaque mois, mais si le processus de livraison est très laborieux et coûteux, il peut être envisagé de les livrer tous les deux mois, voire tous les trois mois. Certains projets ont également fourni des transferts sur une base saisonnière, en fonction des moyens de subsistance spécifiques (Encadré 30). Mais ce qui est important, c'est que la distribution ait lieu régulièrement, dans un endroit connu et à un moment donné, de sorte que les destinataires puissent s'organiser correctement et concevoir leurs projets en toute confiance.

Vient ensuite la question du **mécanisme** de transfert, qui est étroitement liée à la technologie utilisée (voir paragraphe suivant). Traditionnellement, les transferts sociaux (et en particulier l'aide alimentaire) sont livrés à l'aide d'un mécanisme de « stock », où les bénéficiaires doivent se rendre à un endroit précis à un moment donné afin de recueillir leur transfert, mais, de plus en plus avec les transferts monétaires et les nouvelles technologies disponibles, il est également possible d'utiliser un mécanisme de « flux », où, par exemple, le montant du transfert est crédité directement à la banque du bénéficiaire ou sur le compte du bureau de poste, ou est affecté par voie électronique à une carte à puce qui peut ensuite être utilisée pour retirer de l'argent ou acheter des marchandises à un détaillant local. Dans ce cas, le transfert vient au destinataire, et non l'inverse. Cette décision pourrait avoir des implications sur l'égalité des sexes : par exemple, si les paiements sont effectués en espèces aux femmes le jour du marché, la sécurité alimentaire et nutritionnelle du ménage est susceptible de s'améliorer, alors que, si l'argent se retrouve sur un compte bancaire, les femmes peuvent ne pas y avoir accès, ou la législation nationale (comme au Kenya) peut exiger que la femme soit accompagnée de son mari ou d'un parent de sexe masculin pour se rendre à la banque et avoir accès à l'argent.

Ce choix aidera à dicter, et sera en partie dicté par, la **technologie** choisie pour la distribution. Comme mentionné précédemment, les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent un potentiel d'améliorations remarquables dans la distribution des transferts. Les cartes à puce ont le potentiel de contenir des identificateurs biométriques uniques qui contribuent aux processus d'enregistrement et de vérification, et de contenir un nombre presque infini de « portefeuilles » pour différents types d'informations sur les transferts financiers (et autres). Les téléphones portables - qui sont essentiellement des cartes à puce avec de meilleures interfaces d'entrée/de sortie et des communications améliorées - sont également de plus en plus utilisés pour les transferts monétaires. Reliées aux distributeurs de billets et aux terminaux des points de vente, de telles technologies peuvent réduire les coûts et simplifier la distribution des transferts sociaux, et offrent un excellent point d'entrée pour le financement de l'UE et d'autres bailleurs de fonds.

L'introduction de ces technologies permet au secteur privé de jouer un rôle important en tant qu'**agents** dans la distribution des transferts sociaux, en externalisant de manière efficace ces systèmes à des organismes indépendants (comme c'est le cas dans la plupart des pays de l'OCDE). Même lorsque les agents les plus traditionnels sont utilisés (par exemple un réseau de bureaux de poste, les entreprises de transfert de fonds commerciaux tels que Western Union, ou le système hawala islamique), cela réduit la charge pesant sur les gouvernements et stimule davantage l'économie locale et nationale.

Enfin, dans le contexte des systèmes de distribution, il est important de **tirer parti des possibilités** offertes (Tableau 3). Comme nous l'avons vu précédemment, les transferts de type monétaire sont plus efficaces lorsqu'ils sont liés à d'autres services (l'approche « cash plus »). Dans le cas des mécanismes de stock, il est possible de profiter du rassemblement des destinataires en un lieu donné à un moment donné, pour fournir une formation, des campagnes publiques de sensibilisation, des services de soins de santé, etc. Bien que ce soit moins réalisable avec des mécanismes de flux, il existe néanmoins des opportunités considérables pour fournir des services financiers supplémentaires (tels que le microcrédit, la micro-assurance ou de petits plans d'épargne) qui seront profitables aux destinataires. Parce que la disponibilité des services financiers pour les personnes qui n'ont pas de compte en banque est bénéfique pour la communauté dans son ensemble - et pas seulement pour les bénéficiaires directs de transferts sociaux - il peut y avoir une justification supplémentaire pour les bailleurs de fonds comme l'Union européenne à soutenir de telles initiatives.

Tableau 3 : Avantages et inconvénients des mécanismes de distribution de « stock » et de « flux »

Mécanisme	Avantages	Inconvénients
Le mécanisme de « stock » exige que les participants arrivent à un endroit précis de livraison à un moment prédéterminé afin d'accéder à leurs transferts sociaux.	Les points de distribution offrent la possibilité de rassembler et de promouvoir le capital social.	Coûts pour les bénéficiaires (temps, argent) Inflexibilité (difficile pour les bénéficiaires qui sont physiquement incapables de se rendre aux points de distribution) Risques liés à la foule (question de dignité de faire la queue, questions de protection éventuelles) Risque de fraude, corruption Risques de sécurité (braquages de transport de fonds, vol) Main-d'œuvre (personnel nécessaire pour vérifier l'admissibilité et procéder aux versements)
Le mécanisme de « flux » transfère l'allocation sur un support mis à la disposition du participant de manière continue dans le temps.	Commodité pour le bénéficiaire (flexibilité d'accès) Sécurité Coût-efficacité Réduction des risques de fuite au minimum Augmentation simultanée de l'accès aux services financiers pour les pauvres Impact sur le développement	Dépendant de l'accès des bénéficiaires aux services financiers Frais de lancement élevés (uniquement possible sur le long terme) Formation nécessaire pour les bénéficiaires sur la manière d'utiliser la technologie

Source : Adaptation de Bankable Frontier Associates (2006).

#### Ressources 19 : Ressources utiles sur la distribution des transferts sociaux

- [Electronic delivery of social cash transfers](#) (RHVP/Wahenga, 2010c)
- [Delivering social transfers](#) (RHVP/Wahenga, 2007)
- [Scoping report on the payment of social transfers through the financial system](#) (Bankable Frontier Associates, 2006)

## 6.8. Conditionnalité

La question de savoir si assortir les transferts sociaux de conditions augmente ou non leur impact est importante. Traditionnellement, les « **transferts monétaires conditionnels** » font référence soit à des programmes de travaux publics (qui présentent une « condition » de travail, et qui ont été discutés plus tôt), soit aux régimes qui émettent une « condition basée sur le capital humain », reliant le paiement du transfert à la scolarisation de membres du ménage bénéficiaire ou à leur fréquentation accrue de centres de santé. Il est vrai que de tels programmes peuvent démontrer avoir amélioré les résultats sur le plan scolaire et sanitaire, mais c'est également le cas des régimes non conditionnels, et il est difficile de discerner si c'est la conditionnalité, ou le simple fait de recevoir un transfert monétaire, ou même les campagnes publiques d'information qui accompagnent souvent ces régimes, qui constitue le principal facteur d'amélioration des résultats.

Les effets positifs de la conditionnalité sont plus susceptibles d'être enregistrés lorsque l'objectif des parents et des soignants ne concorde pas avec le bien-être des enfants, ou lorsque les parents sont mal informés sur les avantages futurs de l'éducation et de la santé de leurs enfants (de Janvry et Sadoulet, 2006). Les expériences des programmes de transferts monétaires conditionnels en Amérique latine et dans les Caraïbes suggèrent que le fait de lier les

transferts à la scolarisation des enfants ou à leur fréquentation accrue de centres de santé peut produire des résultats positifs supplémentaires pour les enfants. Cependant, à ce jour, il n'existe aucune preuve solide de l'**impact différentiel** de la conditionnalité elle-même dans les programmes de TMC bien établis. Handa et al. (2009) n'ont trouvé aucun effet de la conditionnalité sur la manière dont les revenus sont dépensés par les bénéficiaires dans le cadre du programme mexicain de TMC Progresa. Des données récentes provenant d'une expérience de la Banque mondiale au Malawi suggèrent également que l'ajout de conditions n'apporte pas de valeur ajoutée (Baird et al., 2009) (Encadré 44). D'autres expériences intéressantes en cours au Kenya, au Burkina Faso et au Maroc, où les TMC sont explicitement comparés aux transferts monétaires non conditionnels qui n'imposent aucune condition comportementale, pourront bientôt éclairer davantage cette question.

#### Encadré 44 : Transferts monétaires conditionnels contre transferts monétaires non conditionnels

La Banque mondiale a récemment mené une expérience au Malawi afin de dissocier l'impact de la conditionnalité de l'impact du transfert de fonds lui-même, par l'examen d'un projet de transfert monétaire pour la scolarisation des adolescentes dans le sud du Malawi, le programme de transfert monétaire Zomba (ZCTP - Zomba Cash Transfer Programme). Le document, intitulé « Cash or Condition », évoque ce qui est probablement la première « expérience idéale pour répondre à cette question, à savoir un essai contrôlé et randomisé avec un groupe de traitement recevant des transferts monétaires conditionnels (TMC), l'autre recevant des transferts non conditionnels (TMNC), et un groupe témoin ne recevant aucun transfert ».

Les auteurs déclarent que le projet « réduit le taux de décrochage de plus de 40 % et augmente de manière significative la fréquentation scolaire parmi la population cible des adolescentes. Cependant, ils ne détectent pas d'impact plus important dans le groupe de traitement conditionnel ». Curieusement, ils ont noté deux autres impacts secondaires importants de l'imposition d'une condition : le premier était que les TMNC réduisaient considérablement la probabilité d'un mariage précoce (de 56 %), ce qui n'est pas le cas des TMC (peut-être parce que les TMNC étaient davantage source d'autonomie) et le deuxième, c'est que, peut-être sans surprise, « le programme a conduit à un stress considérablement élevé et à une morbidité psychologique chez les adolescentes dans le groupe conditionnel par rapport au groupe non conditionnel ».

Dans l'ensemble, le document conclut que « étant donné que l'impact marginal de l'imposition d'une condition de scolarité est au mieux faible, et que la surveillance de la fréquentation scolaire afin de faire respecter la conditionnalité est coûteuse, il semblerait que les décideurs puissent envisager les transferts monétaires non conditionnels comme une alternative viable. »

*Source : Auteurs, sur la base de Baird et al. (2010).*

Fixer une condition au transfert peut y **ajouter** des impacts positifs secondaires, **ou mettre en péril** son objectif premier. Un programme de « vivres contre travail » mal conçu pourrait distraire les bénéficiaires de la recherche d'emploi ou de la prise en charge de leurs enfants, tout en offrant une valeur ajoutée pauvre en termes d'actifs de la communauté. Au contraire, un système de transfert monétaire conditionnel bien conçu pourrait apporter des changements positifs dans le comportement des parents (par exemple, en investissant plus dans le capital humain de leurs filles et en collaborant davantage avec les enseignants).

La **disponibilité des services** est dès lors une question clé. Il est injuste de subordonner des transferts à la fréquentation d'établissements scolaires ou de santé ou à la participation à un programme de travaux publics lorsque ces services n'existent pas dans la localité. L'obligation de conformité exclura de ces transferts ceux qui auraient dû en être les premiers bénéficiaires.

Étroitement liée à cette question est la question du **coût de la conformité**. Comme nous l'avons déjà expliqué, les programmes de travaux publics peuvent imposer des coûts supplémentaires significatifs au participant : s'il est mal conçu, l'obligation de travail peut, par exemple, avoir des conséquences négatives en raison des coûts d'opportunité qu'elle implique, en détournant la main-d'œuvre de la production locale. En général, parce que les pauvres ne peuvent pas se permettre d'être inactifs, ils peuvent avoir à renoncer à toute autre forme de revenu afin de rejoindre un programme de travaux publics, ce qui réduit encore la valeur nette du transfert. Dans une moindre mesure, cela peut également s'appliquer dans le cas de conditions relatives au capital humain, étant donné que les plus pauvres

vivent souvent dans les endroits les plus éloignés des établissements d'enseignement et des services de santé et, par conséquent, payent le coût le plus élevé pour recevoir un transfert.

Ensuite, il y a la question de la **mise en application** des conditions. À quel moment une allocation est-elle retenue lorsqu'une personne ne se conforme pas aux conditions? Si la condition est « stricte », et que le gouvernement cesse de transférer les prestations si les conditions ne sont pas remplies, cela peut sembler moralement contestable et incompatible avec la notion de transferts sociaux en tant que droits. Par exemple, le fait de « punir » un enfant en retirant un transfert social parce que ses parents n'ont pas respecté les conditions imposées engendre des implications morales graves. Si la condition est « flexible », et que le gouvernement ne retire pas les allocations pour non-respect des conditions, quel est alors l'objectif de l'imposition de conditions? Plutôt que d'imposer des conditions, les gouvernements (et les bailleurs de fonds tels que la CE) feraient mieux de se concentrer sur l'amélioration de l'offre, en garantissant que les plus pauvres aient accès aux écoles locales et aux centres de santé, en investissant dans une campagne de communication pour lever tout obstacle comportemental, et en s'appuyant sur leur bon sens pour en faire bon usage dès qu'ils en ont les ressources.

L'imposition de conditions rend forcément le programme plus **coûteux** et complexe, parce que la surveillance de la conformité s'ajoute au fardeau administratif, mais cela peut cependant accroître l'intérêt politique du programme auprès des non-bénéficiaires, en ne donnant pas l'impression que les personnes dans le besoin « obtiennent beaucoup pour rien », ce qui peut paradoxalement rendre le régime plus finançable.

#### Ressources 20 : Ressources utiles sur les transferts monétaires conditionnels

- [Conditional Cash Transfers : Reducing Present & Future Poverty](#) (Fiszbein et Schady, 2009)
- [Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities : Finding Common Ground](#) (Schuring, 2010)
- [Social Cash Transfers in Low-Income African Countries : Conditional or Unconditional?](#) (Schubert and Slater, 2006)

# Chapitre 7

## Gestion des transferts sociaux

Ce chapitre examine les questions de gestion suivantes, qui sont associées à l'opérationnalisation effective des transferts sociaux : coût ; financement et viabilité ; mise en œuvre ; et suivi et évaluation.

### 7.1. Coût, financement et viabilité

La question de la **faisabilité économique** des transferts sociaux est essentielle, et représente clairement un domaine clé dans lequel les ressources de l'UE peuvent jouer un rôle grâce à un soutien financier direct. Un certain niveau de transfert social est abordable à toutes les étapes du développement économique, même pour les personnes dans l'économie informelle, comme le montrent les nouveaux développements au Brésil, en Chine et en Inde (et les simulations du BIT pour l'Afrique (BIT, 2008)).

Le point de départ devrait toutefois être la disponibilité des **ressources publiques nationales**. Comme nous l'avons vu précédemment, le gouvernement peut déjà être en train de dépenser des montants substantiels sur des premiers programmes de transferts sociaux ou sur des projets et mesures non coordonnés qu'il considère du domaine du « soutien social » mais qui peuvent ne pas être aussi efficaces qu'un système national coordonné ciblé sur les plus pauvres (par exemple, une subvention au carburant est effectivement une forme alternative de transfert monétaire aux membres les plus aisés de la société). Dans de nombreux pays, les possibilités ne manquent pas de générer davantage de revenus grâce à une amélioration de l'efficacité du système de perception des impôts. De plus, les gouvernements peuvent avoir, ou peuvent être en mesure d'établir, des fonds sociaux (alimentés par exemple par une taxe sur le carburant ou sur les billets d'avion) susceptibles d'être utilisés pour financer les régimes sociaux, ou ils peuvent engager un certain pourcentage du budget gouvernemental pour les actions sociales. Si les ressources publiques sont utilisées pour financer les transferts réels, la durabilité est plus facilement garantie, et les gouvernements sont beaucoup plus susceptibles d'assurer l'engagement à long terme nécessaire à de tels régimes.

Enfin, les gouvernements doivent également prendre en considération les coûts (souvent bien plus élevés) de l'inaction. Lorsqu'il envisage d'investir ou non dans les transferts sociaux, ou toute autre mesure de protection sociale et de sécurité alimentaire, un pays ne doit pas seulement prendre en considération le retour sur investissement sous la forme d'un plus grand capital humain, mais également le coût de l'inaction. La malnutrition est responsable de 2 % à 3 % de perte de produit intérieur brut (PIB) dans les pays pauvres et d'une baisse de 22 % du revenu annuel chez les adultes (Banque mondiale, 2006b). Au Bangladesh, il a été estimé que la carence en fer a réduit le PIB de 8 % par an (Horton et Ross, 2003). En Inde, au Pakistan et au Vietnam, l'effet combiné des retards de croissance et carences en iode et en fer a réduit, selon des estimations prudentes, le PIB de 2 % à 4 % par an (FAO, 2002). Les carences en micronutriments (faim cachée) sont fréquentes chez les populations déracinées - populations déplacées à l'intérieur de leur propre pays et réfugiés. La malnutrition piège les enfants sous-alimentés dans un cycle de développement cognitif et physique altéré, réduit le niveau de scolarité, la productivité et les revenus, et augmente les besoins en soins de santé. Lorsque les taux de malnutrition sont élevés, un pays est pris au piège dans la pauvreté pendant au moins une génération. Quel que soit le coût de l'utilisation des transferts sociaux pour lutter contre la faim et la malnutrition, ne rien faire a des coûts encore plus élevés.

#### Encadré 45 : Rwanda — Redistribution des ressources publiques

Il existe actuellement un certain nombre de programmes d'aide sociale destinés aux survivants du génocide dans le cadre du Fonds national pour l'assistance aux rescapés du génocide (FARG) : 5 à 6 % des recettes publiques sont affectés à ces programmes. Certaines initiatives d'aide sociale dans le cadre de ces programmes sont déjà en cours d'intégration dans la nouvelle stratégie nationale de protection sociale du gouvernement. Étant donné qu'il est probable que les dépenses nécessaires sur les autres composantes du FARG (telles que la fourniture de logement et d'éducation) diminueront à mesure que les survivants du génocide atteignent l'âge adulte au cours des prochaines années, cela ouvrira éventuellement un espace budgétaire pour l'expansion du programme phare Vision 2020 Umurenge du gouvernement, les régimes de pensions universelles, et d'autres initiatives de protection sociale.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE.*

Les systèmes nationaux de transferts sociaux nécessitent d'importantes ressources supplémentaires, et c'est ici que l'utilisation des **fonds des bailleurs** peut être particulièrement pertinente. Le renforcement des capacités est un domaine clé qui a déjà été débattu. Les autres domaines incluent la réforme des systèmes existants, l'infrastructure nécessaire pour les nouveaux systèmes d'enregistrement et de distribution (par exemple, les systèmes nationaux d'identité, les cartes à puce, les empreintes digitales, les lecteurs de cartes), les systèmes financiers et de gestion de l'information, le suivi et l'évaluation, les évaluations d'impact, etc. Les bailleurs de fonds doivent se tenir prêts à fournir des fonds pour ces activités associées plutôt que pour les transferts eux-mêmes, car ils sont mieux adaptés à leurs cycles de financement plus courts et sont moins nécessaires en tant qu'indicateur de la durabilité des systèmes. De même, les bailleurs doivent faire preuve d'imagination concernant la possibilité de mobiliser des ressources provenant d'autres initiatives de développement pour financer les transferts sociaux : le changement climatique est un domaine, par exemple, où un financement substantiel est disponible, dont une partie pourrait être utilisée pour soutenir l'adaptation et l'atténuation par des transferts sociaux.

Un tel soutien peut également être apporté par le biais d'un **appui budgétaire**, qu'il soit sectoriel ou général (section 9.3). Dans ce cas, le financement des bailleurs de fonds est fongible, et il n'est pas possible de distinguer l'utilisation des ressources internes et externes pour les transferts sociaux eux-mêmes. Dans de tels cas, il est important que le bailleur offre des garanties suffisantes d'engagement à long terme pour inciter le gouvernement à mettre en œuvre des systèmes nationaux améliorés, et que des indicateurs et des systèmes de surveillance soient mis en place pour mesurer la conformité aux conditions convenues. La CE a soutenu la protection sociale par le biais d'un soutien budgétaire sectoriel au Cap-Vert (Encadré 54). Elle s'oriente également vers cette approche au Rwanda, où elle a collaboré avec le gouvernement pour définir une stratégie nationale de protection sociale qui permettra d'établir un programme commun cofinancé, ainsi qu'un cadre commun de suivi et d'évaluation (Encadré 48).

Dès lors que les systèmes nationaux de transferts sociaux de base sont mis en place par les gouvernements, les bailleurs de fonds peuvent également être en mesure de fournir des **fonds de réserve** supplémentaires pour augmenter leur valeur ou portée en cas d'urgence. Le financement du gouvernement dans les pays à faibles revenus pose un problème : il est souvent « procyclique », alors que, idéalement, un système national de protection sociale devrait être « anticyclique ». En d'autres termes, c'est généralement en cas de catastrophe nationale ou de difficultés économiques que les transferts sociaux aux pauvres sont les plus nécessaires, mais c'est également dans ces moments là que les gouvernements (eux-mêmes sous la contrainte) sont le moins en mesure d'en fournir. Des bailleurs de fonds tels que la CE peuvent aider sur ce point. Soit directement, soit via les marchés d'assurance, les bailleurs pourraient être en mesure d'étendre les systèmes nationaux existants sur la base, par exemple, de l'indice des prix d'un panier alimentaire national, du régime des pluies ou de la survenance d'un événement météorologique particulier. Cela pourrait constituer une réponse plus adaptée aux crises ponctuelles en termes de développement, plus efficace, beaucoup moins coûteuse et plus durable que la fourniture réactive d'une aide humanitaire d'urgence - grâce au renforcement des systèmes du gouvernement qui en découle.

En théorie, les systèmes de transferts sociaux devraient inclure une **stratégie de sortie** pour les bénéficiaires. Tout en admettant qu'il existe une faible probabilité que les plus défavorisés soient en mesure de sortir de la pauvreté et d'atteindre la sécurité alimentaire, on s'attend, même dans leur cas, à ce que - en augmentant l'accès à la santé et à l'éducation pour les enfants dans le ménage -, les transferts sociaux brisent le cycle intergénérationnel de la pauvreté, et à ce que davantage de bénéficiaires sortent de la pauvreté. Dans de tels cas, il est essentiel que le retrait d'un transfert social soit remplacé par l'accès à d'autres aides complémentaires, comme le microcrédit ou le développement de l'agriculture. Sinon, il existe un danger que les gains ne soient pas durables et que l'ex-bénéficiaire ait de nouveau besoin du transfert. Comme indiqué précédemment, les bailleurs de fonds peuvent soutenir ces services auxiliaires via leurs programmes de développement.

#### Ressources 21 : Ressources utiles sur le financement

- [Guidance for DFID country offices in measuring and maximising value for money in cash transfer programmes](#) (Hodges et al., 2011)
- [Cash transfers : affordability and sustainability](#) (McCord, 2009)

## 7.2. Mise en œuvre

Quelles actions supplémentaires sont nécessaires pour **gérer** et ajouter de la valeur à un transfert social? Comment l'impact maximal peut-il être garanti? Comment l'UE peut-elle apporter son soutien?

Un point clé dans la conception des régimes de transferts sociaux est de gérer le risque fiduciaire (Encadré 46). Des systèmes de qualité aident à gérer ce risque. Une fonction « suivi et évaluation » adéquate y contribue également. Le manque de coordination réduira le rapport coût-efficacité d'un programme. Il est possible de s'inspirer de l'expérience de certains pays en voie de développement ayant une capacité limitée qui, néanmoins, sont parvenus à introduire des programmes de transferts sociaux. Un modèle inspiré du régime brésilien Bolsa Familia a été appliqué avec succès au Mozambique, en Afrique du Sud et dans d'autres pays (Encadré 47). Ce modèle repose sur une séparation des responsabilités entre différentes structures et un registre unique garantissant la coordination et le contrôle. Il s'est avéré efficace pour atténuer les risques fiduciaires et faciliter la distribution des transferts sociaux de manière juste et transparente.

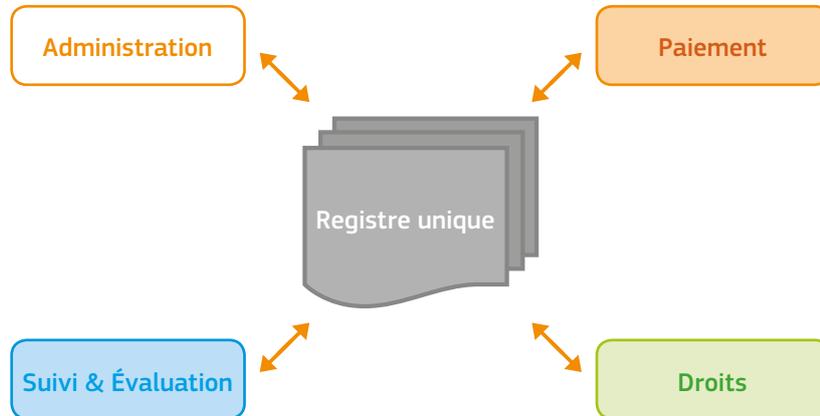
### Encadré 46 : Gérer le risque fiduciaire associé aux programmes de transferts sociaux monétaires

- Les programmes de transferts monétaires ont un risque fiduciaire inhérent, qui peut être atténué de manière plus efficace lors de la phase de conception des programmes.
- Le plus grand risque de perte provenant d'une erreur ou d'une fraude dans les programmes de transferts monétaires découle de la complexité des critères d'éligibilité et des opérations.
- Aucune forme standard de programmes de transferts monétaires n'atténuera tous les risques, mais les programmes doivent être conçus pour être aussi simples que possible, tout en atteignant leurs objectifs (il peut y avoir un compromis entre la simplicité d'un programme et un ciblage efficace des plus pauvres).
- Les contrôles visant à atténuer le risque fiduciaire ont un coût, pour l'administration du plan et, parfois, pour les bénéficiaires. Il convient dès lors de trouver un équilibre en garantissant un contrôle efficace tout en atteignant les objectifs politiques.
- Un suivi et une évaluation appropriés des programmes aideront à déceler toute défaillance lors des contrôles.
- Des évaluations distinctes du risque fiduciaire sont obligatoires pour tous les programmes de transferts monétaires fournis à partir d'un soutien budgétaire général ou spécifique, et doivent être effectuées de manière périodique tout au long de la vie d'un programme.

Source : DFID (2006c)

Un autre facteur de réussite dans la conception et la mise en œuvre des programmes de transferts réside dans la délégation de la responsabilité de chaque tâche à l'organisme qui dispose d'un **avantage comparatif** dans cette activité principale, et dans l'établissement de mécanismes de contrôle centraux forts. Par exemple, la distribution de transferts monétaires est l'activité principale des banques, et la garantie que les droits des personnes sont respectés relève traditionnellement de la responsabilité des comités de contrôle et de la société civile. L'administration comprend la fourniture de toutes les fonctions du programme, y compris l'enregistrement, la prestation de services et la gestion des cas. Un système d'information de gestion (SIG) est au cœur du système de mise en œuvre. Il enregistre et vérifie qui est éligible à recevoir une assistance et qui reçoit véritablement une assistance.

#### Encadré 47 : Modèle de composantes indépendantes pour les systèmes de distribution des transferts sociaux



Source : Samson et al. (2010).

Les  **systèmes d'information de gestion**  (SIG) sont une composante essentielle de tout régime de transferts sociaux, et dans laquelle le financement et l'aide technique de l'UE peuvent s'avérer adéquats. Des programmes de protection sociale plus complets sont fondés sur un  **registre unique**  de tous les bénéficiaires du plan, de sorte que les différents programmes puissent être recoupés. Cela nous ramène aux exigences d'identification nationale, d'enregistrement, de critères d'éligibilité et d'inscription du bénéficiaire discutées au  [chapitre 6](#) , et nous conduit au paiement des transferts réels, de sorte que des rapports de paiement complets soient conservés pour tous les destinataires. Des SIG brevetés sont mis à disposition par le secteur privé, mais peuvent être excessivement chers pour un pays à faible revenu. Une option que l'UE pourrait explorer est le soutien au développement d'un logiciel générique libre pour la gestion des transferts sociaux (une idée déjà envisagée dans le cas du système du Kenya).

Les systèmes de redevabilité peuvent également être intégrés dans un SIG (par exemple, un  **processus d'appel**  pour vérifier l'éligibilité et un système de gestion du risque fiduciaire pour contrôler les paiements). Encore une fois, le Kenya offre un des rares exemples de réussite dans ce domaine : son programme de filet de sécurité contre la faim (HSNP) comporte une composante consacrée aux droits à la protection sociale, responsable de l'opérationnalisation d'une procédure de règlement des griefs complète pour le programme. Cela a démontré que, lorsqu'ils sont correctement mis en œuvre, ces mécanismes d'appel et de plainte peuvent permettre la redevabilité envers les bénéficiaires, l'amélioration de l'intégrité fiduciaire, la vérification des décisions de ciblage et des informations pour le suivi de la mise en œuvre du programme. Il y a également des retombées positives en termes de renforcement de relations de responsabilité entre le gouvernement, les prestataires de services et les citoyens qui contribuent aux aspects transformateurs des objectifs de la protection sociale en favorisant l'émergence de nouvelles valeurs fondées sur la solidarité et la citoyenneté (Barrett et Munavu, 2011).

Comme mentionné précédemment, les services auxiliaires sont nécessaires pour accompagner les bénéficiaires dans leur sortie de la pauvreté et améliorer l' **offre de services** , c'est-à-dire utiliser les ressources publiques (et des bailleurs de fonds) pour garantir la mise à disposition auprès des bénéficiaires de services de formation, d'éducation, de santé, de microcrédit et d'emploi, afin qu'ils puissent capitaliser sur la valeur de leur transfert monétaire. L'UE soutient déjà de nombreux programmes dans ces domaines, et il est essentiel de garantir la synergie et la complémentarité dans le soutien apporté par le gouvernement (et l'UE) aux transferts sociaux. De quel type de formation ont besoin les bénéficiaires? Comment leur accès aux soins de santé et à l'éducation peut-il être facilité? Comment le microcrédit et d'autres services financiers peuvent-ils être étendus aux plus démunis? Comment les programmes de travaux publics peuvent-ils être proposés d'une manière plus éclairée — davantage dans l'esprit d'un régime de garantie de l'emploi — qui n'exclut pas les plus faibles, qui ne détourne pas les ressources limitées aux moments clés de l'année, qui est largement disponible et fiable, qui génère des biens communautaires véritablement utiles?

L'introduction de nouveaux transferts sociaux doit être accompagnée d'une  **campagne de communication**  complète. Cette campagne doit cibler tant les destinataires potentiels, pour expliquer l'éligibilité, les avantages et les opérations du transfert, que les non-destinataires potentiels, pour expliquer la justification du transfert et obtenir leur soutien politique.

### 7.3. Suivi et évaluation

Les systèmes de **suivi et évaluation** (S&E) des transferts sociaux sont étroitement liés aux systèmes d'information pour la gestion. De tels systèmes devraient non seulement mesurer l'efficacité et l'efficacité opérationnelles, mais également collecter des preuves de l'impact. Une stratégie de S&E doit atteindre trois types majeurs d'objectifs.

- **Objectifs stratégiques** — Le programme de transferts sociaux atteint-il ses objectifs?
- **Objectifs opérationnels** — Comment les gestionnaires peuvent-ils améliorer la mise en œuvre?
- **Objectifs d'apprentissage** — Que peut-on apprendre du programme de transferts sociaux?

Idéalement, cette capacité du S&E doit être développée dans le pays et ne pas être (uniquement) externalisée — par exemple par une collaboration étroite avec l'office national des statistiques, et en intégrant le suivi des transferts sociaux dans un cadre de S&E global relatif à la réduction de la pauvreté ou à la sécurité alimentaire.

Le point crucial est ici l'identification et la sélection des **indicateurs adéquats**, qui peuvent varier en fonction des besoins. A une extrémité de la palette d'indicateurs se trouvent les indicateurs génériques qui peuvent être regroupés et comparés entre les pays (par exemple afin de mesurer les progrès et d'attribuer les ressources budgétaires) — mais le danger est que ces indicateurs peuvent être vagues au point qu'ils sont difficiles à quantifier, et ne fournissent aucune information sur la situation nationale en termes de vulnérabilité et d'insécurité alimentaire. A l'autre extrémité se trouve un « indice des stratégies d'adaptation » (comme proposé par Eurostat), ou des indicateurs de revenus par approximation (qui ne peuvent être agrégés) utilisant des éléments disponibles supplémentaires tels que le coefficient Gini et des enquêtes sur les budgets des ménages. À court terme, l'accent peut être placé sur les indicateurs de performance, pour tenter de répondre à l'objectif opérationnel d'amélioration de la performance. À long terme, il sera déplacé vers les indicateurs d'impact, pour tenter de répondre à la question plus fondamentale de savoir si le programme atteint ses objectifs de réduction de la faim et de promotion des moyens d'existence. L'UE jouit d'une vaste expérience dans la conception et la mise en œuvre de systèmes de S&E, tant pour ses propres investissements que pour les programmes gouvernementaux qu'elle a soutenus — cela suggère un domaine d'avantage comparatif pour une intervention efficace de l'UE. En effet, la CE a récemment commandé une note sur la mesure de la performance en matière de protection sociale, qui comprend une liste d'exemples d'indicateurs de protection sociale (Encadré 48). Pour être utiles, ces indicateurs doivent être de bonne qualité et ventilés par âge, sexe et autres variables. Il peut également être opportun d'envisager des indicateurs liés à l'alimentation afin de mieux apprécier l'impact des transferts sociaux sur la sécurité alimentaire et la nutrition (Encadré 49).

## Encadré 48 : Exemples d'indicateurs de protection sociale

Type	Indicateurs (exemples)	Commentaires
<b>Ressources</b>	Pourcentage des dépenses en matière de protection sociale en % du PIB	Il est important d'utiliser les deux indicateurs, notamment dans le contexte d'un pays en voie de développement. Le niveau des dépenses en matière de protection sociale peut être très bas en termes de PIB mais, en raison des ressources publiques limitées, occuper une grande partie des dépenses publiques totales.
	Dépenses en matière de protection sociale en % des dépenses publiques totales	
	Nombre de membres du personnel travaillant dans le secteur	Ventilé par niveau de gouvernement, agence, institution, etc.
	Coûts administratifs en % du total des coûts du programme	Intrant administratif
	Cadre législatif	Lois, règlements régissant les intrants et extrants, définissant la portée des politiques et les risques couverts
<b>Réalisation</b>	Nombre de clients servis	Idéalement ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, etc.
	Nombre d'allocations payés	
	Allocation moyenne par destinataire	
	Nombre de centres de services sociaux	
	Nombre de travailleurs sociaux formés	
	Nombre de bénéficiaires servis par travailleur social	Mesure l'efficacité de la charge administrative
<b>Résultat</b>		
<b>Couverture</b>	Nombre de bénéficiaires en % de tous les bénéficiaires éligibles (groupe cible) pour un programme donné	La définition exacte dépend du groupe cible (les pauvres, les personnes âgées, les enfants, etc.). Ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, catégorie de revenu, situation d'emploi, etc.
	Nombre de bénéficiaires en % de la population	Concept plus large mesurant l'incidence de l'allocation. Ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, catégorie de revenu, situation d'emploi, etc.
<b>Distribution</b>	Pourcentage des destinataires non éligibles (sur l'ensemble des destinataires)	Permet d'évaluer l'erreur d'inclusion. Ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, catégorie de revenu, situation d'emploi, etc.
	Pourcentage des destinataires éligibles non couverts	Permet d'évaluer l'erreur d'exclusion. Il s'agit de l'opposé de l'indicateur de couverture (100 % — taux de couverture = erreur d'exclusion). Ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, catégorie de revenu, situation d'emploi, etc. Une erreur d'exclusion significative est une indication de problèmes d'accès (ou d'absorption) éventuels.
	Pourcentage des dépenses totales en prestations reçues par les bénéficiaires non éligibles	Permet d'évaluer les fuites du programme. Ventilé par âge, sexe, lieu de résidence, catégorie de revenu, situation d'emploi, etc.
<b>Niveau / Adéquation</b>	Valeur réelle de l'allocation en % du revenu du ménage (ou par tête)	Outre le revenu du ménage, d'autres normes comparatives peuvent être utilisées, telles que le salaire minimum ou moyen, ou la pension minimum.
	Coûts de réduction de l'écart de pauvreté d'une unité	Mesure le montant dépensé pour réduire l'écart de pauvreté en une unité de devise.
<b>Impact</b>	Pourcentage de réduction de l'incidence de pauvreté	Comparaison des taux de pauvreté avant et après le programme
	Pourcentage de réduction de l'écart de pauvreté	Comparaison de l'écart de pauvreté avant et après le programme
	Réduction de l'inégalité	Coefficient de Gini (ou toute autre mesure de l'inégalité) avant et après le programme.

Source : Gassmann (2010).

#### Encadré 49 : Indicateurs clés relatifs aux avantages nutritionnels découlant des transferts sociaux

Il est possible de suivre l'impact des transferts sociaux sur la sous-nutrition maternelle et infantile en utilisant des indicateurs supplétifs (proxy) tels que les indicateurs d'adéquation des apports alimentaires, notamment ceux qui suivent.

##### — Diversification alimentaire minimale (6 à 23 mois)

Proportion d'enfants de 6 à 23 mois qui ont consommé des aliments appartenant à au moins quatre groupes d'aliment ou plus le jour précédent — un indicateur approché (proxy) de l'adéquation en nutriments (principalement en micronutriments) du régime alimentaire.

##### — Apport alimentaire minimum acceptable (6 à 23 mois)

Proportion d'enfants allaités au sein, âgés de 6 à 23 mois, ayant reçu au moins la diversification alimentaire minimum et le nombre de repas minimum le jour précédent.

Proportion d'enfants non allaités au sein, âgés de 6 à 23 mois, ayant reçu au moins deux fois du lait, la diversification alimentaire minimum (en dehors des aliments lactés) et le nombre minimum de repas le jour précédent.

##### — Score de diversité alimentaire individuel (femmes en âge de procréer)

Les scores de diversité alimentaire se définissent comme le nombre de groupes d'aliments consommés par un individu au cours d'une période de référence (en général 24 heures) — un indicateur approché (proxy) de l'adéquation en nutriments (principalement en micronutriments) du régime alimentaire.

##### — Poursuite de l'allaitement maternel durant les 12 premiers mois de la vie

Proportion d'enfants de 12 à 15 mois qui ont consommé du lait maternel le jour précédent.

Ces indicateurs ont pour objectif de compléter les indicateurs de protection sociale tels que les indicateurs du pouvoir d'achat (spécifiques au contexte) et de la capacité des ménages à satisfaire les besoins de base (par exemple la capacité à couvrir le coût d'un régime alimentaire équilibré). Le cas échéant, et lorsque c'est faisable, il est également possible de considérer les indicateurs nutritionnels tels que la prévalence du retard de croissance, de l'émaciation ou des carences en micronutriments.

*Source : CE (2011a).*

L'impact du programme peut également être évalué par le biais d'une **évaluation d'impact** plus complète, généralement ponctuelle. Cela comprendrait habituellement une étude quantitative expérimentale ou quasi expérimentale permettant la comparaison du groupe expérimental (c'est-à-dire un échantillon des personnes qui reçoivent les prestations) avec un groupe témoin (protocole expérimental) ou un groupe de comparaison crédible (protocole quasi-expérimental) qui ne reçoivent pas les prestations. Ces enquêtes quantitatives doivent être prévues à l'avance, lors du lancement du programme. À l'échelle nationale, ces évaluations consomment beaucoup de ressources et représentent de nouveau un domaine où un bailleur de fonds (ou plusieurs bailleurs) peut contribuer de manière utile au soutien d'un système national de transferts sociaux. De solides arguments indiquent qu'il est préférable de sous-traiter ces évaluations d'impact à des agences qui sont perçues comme étant neutres et objectives.

Enfin, il y a la question de définir les **normes** internationales sur lesquelles s'accorder, tant dans la fourniture de transferts sociaux que dans les interventions humanitaires. Les normes minimums du projet Sphère pour la réponse aux catastrophes sont actuellement en cours de révision, reconnaissant l'utilisation croissante des transferts monétaires. L'accent est de nouveau mis sur les aspects nutritionnels de l'aide alimentaire et sur les débats continus sur l'efficacité de l'alimentation scolaire. Le manuel Sphère comprend un chapitre consacré à la sécurité alimentaire et à la nutrition, qui inclut maintenant des standards minimums pour les transferts d'argent liquide et de bons d'achat.

**Ressources 22 : Ressources utiles sur la recherche et le S&E**

- ISSA Social Security Research and Policy Manual (AISS, 2010)
- Documents de la réunion de 2009 sur l'évaluation des programmes de transferts sociaux monétaires en Afrique (<http://childresearchpolicy.org/mchinjicashtransfer/evaluationmeeting.html>)
- The Transfer Project : Learning How Social Transfers Work in Africa (<http://www.cpc.unc.edu/projects/transfer>)

# Chapitre 8

## Appui aux transferts sociaux

Ce chapitre aborde les quatre grands **domaines d'intervention** potentiels pour l'engagement de la Commission européenne dans les transferts sociaux : contribuer au **dialogue politique** ; soutenir le développement de la **capacité** nationale à envisager, concevoir, mettre en œuvre et évaluer des régimes de transferts sociaux ; fournir des **ressources financières** supplémentaires à l'État pour des régimes de transferts sociaux ; et/ou soutenir des **acteurs non étatiques** dans la fourniture de transferts sociaux.

Chaque pays a besoin d'avoir en place un **système de transferts sociaux permanent**, avec des programmes principaux pour répondre aux besoins chroniques et structurels, et des composantes spécifiques qui peuvent s'étendre et se contracter en fonction des besoins pour fournir une protection sociale supplémentaire lors des ralentissements économiques périodiques (Grosh et al., 2008 ; Lustig, 2000). Des régimes institutionnalisés peuvent fournir des transferts sociaux d'une manière fiable et durable, ce qui est essentiel pour les rendre efficaces dans la réduction de la vulnérabilité des personnes qui souffrent de la faim (Devereux et Sabates-Wheeler, 2004). La mise en place de systèmes de transferts sociaux permanents exige en définitive le développement d'un contrat social politiquement durable (Graham, 2002). En contribuant à l'établissement (ou au rétablissement) d'un contrat social avec les citoyens, les transferts sociaux fournis par un État établissent la légitimité de ce dernier en démontrant des priorités politiques favorables aux pauvres (Davies et McGregor, 2009). Cependant, si les transferts sociaux présentent un grand potentiel tant pour combattre la faim au niveau du ménage que pour renforcer la capacité et la légitimité de l'État dans les pays à faibles revenus, le fait de les institutionnaliser peut s'avérer extrêmement difficile dans des contextes de capacité administrative et financière faible.

L'aide pourrait faire une différence substantielle en assouplissant les contraintes financières et techniques, notamment par des moyens tels que le renforcement des capacités et le financement prévisible (Barrientos, 2008 ; OCDE, 2009). Mais le financement externe des transferts sociaux présente également des risques. Toute initiative de transferts sociaux financée par l'aide doit s'appuyer sur, et éviter de perturber, l'**appropriation politique nationale** et s'aligner sur le **processus national** de transition vers des transferts sociaux institutionnalisés. L'aide doit être fournie d'une manière durable d'un point de vue politique et financier.

### Encadré 50 : Rapport européen sur le développement 2010 — Sept priorités pour l'UE et ses États membres

Le rapport européen sur le développement 2010 : *la protection sociale pour un développement inclusif — une nouvelle perspective dans la coopération de l'UE avec l'Afrique* a recensé sept priorités pour l'UE et ses États membres:

- 1) Intégrer pleinement la protection sociale à la politique de développement de l'Union européenne
- 2) Promouvoir et soutenir les processus nationaux
- 3) Aider à résoudre le problème de l'accessibilité financière
- 4) Proposer des modalités d'intervention adaptées aux contextes et aux besoins spécifiques
- 5) Soutenir le développement des connaissances et le partage des enseignements tirés
- 6) Améliorer la coordination, la complémentarité et la cohérence des actions de l'Union européenne
- 7) Renforcer les partenariats de l'Union européenne en faveur d'un programme progressif de protection sociale

Source : RED (2010).

### Encadré 51 : Principes pour l'implication des bailleurs de fonds — Les 10 principes de Tennesus

Les déclarations communes publiées par le Centre for Social Protection de l'Institute of Development Studies (CSP), le Social Protection Programme de l'Overseas Development Institute (ODI), la School of International Development, à l'Université d'East Anglia (UEA-DEV) et le Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité (RHVP) ont recommandé 10 principes (nommés selon l'endroit de France où la réunion a eu lieu) sur l'engagement des bailleurs de fonds en matière de protection sociale.

- 1) **Reconnaître l'importance de la protection sociale** : elle reste un outil vital pour réaliser une croissance inclusive.
- 2) **Soutenir les priorités politiques nationales** : identifier d'abord la vision nationale de la protection sociale, concevoir ensuite des interventions autour de ces objectifs, en partant de ce qui est déjà mis en place.
- 3) **Minimiser l'intrusion politique** : garantir que les programmes soutenus de l'extérieur ne favorisent pas les préférences des partenaires au développement par rapport à celles des acteurs nationaux, y compris en termes d'instruments sélectionnés ou de groupes cibles favorisés.
- 4) **Rationaliser le soutien des bailleurs** : harmoniser les activités des bailleurs de fonds afin d'éviter la concurrence, de réduire les manques d'efficacité et d'encourager la mise en commun des ressources.
- 5) **Englober une diversité d'approches** : au lieu d'importer des modèles normalisés, construire des systèmes de protection sociale nationaux fondés sur l'analyse locale, les préférences politiques, les capacités et la hiérarchisation des besoins.
- 6) **Se concentrer sur la vulnérabilité** : la protection sociale doit se concentrer sur la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité, en se basant sur les perceptions locales de la nature de la vulnérabilité.
- 7) **Limiter les projets pilotes** : il existe peu de raisons pour continuer à multiplier les expériences en matière de protection sociale — il est maintenant impératif d'exploiter les enseignements tirés et de les appliquer pour une mise en oeuvre efficace à grande échelle.
- 8) **Trouver de nouveaux leviers d'appui** : collaborer de manière plus étroite avec les ministères des finances, les parlementaires, le secteur privé, les sociétés civiles nationales, et les médias classiques et électroniques.
- 9) **Impliquer les participants** : engager les participants à la protection sociale dans les évaluations de la vulnérabilité, la sélection des programmes, les choix de conception, la distribution et le S&E.
- 10) **Se concentrer sur les résultats** : reconnaître que la protection sociale n'est pas une fin en soi (nombre de personnes couvertes par la protection sociale), mais plutôt un moyen pour atteindre une fin (réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité).

Source : CSP et al. (2010a) ; CSP et al. (2010b)

## 8.1. Dialogue politique

Les partenaires au développement peuvent adopter des stratégies différentes pour influencer l'émergence et l'évolution du **débat politique** national sur les transferts sociaux. Premièrement, les partenaires au développement peuvent être tentés d'imposer la conditionnalité à l'aide, mais de nombreux documents sur le rôle de l'aide dans la promotion de diverses formes de réformes politiques ou changements institutionnels concluent que des conditions imposées de l'extérieur ne produisent que rarement les réformes politiques durables attendues (Homqvist, 2010b). Il est difficile de formuler un contrat d'aide crédible (par exemple, en raison des incitations à verser l'argent a posteriori) et il est à craindre que l'implication externe sape les processus d'économie politique nationaux et nuise à l'appropriation nationale. La conditionnalité du processus peut constituer un outil utile pour stimuler les processus consultatifs nationaux qui auront des résultats bénéfiques, plutôt que de simplement dicter les résultats. Cependant, l'efficacité de la conditionnalité du processus dépend de manière cruciale de la sélection des vrais représentants des pauvres — conditions rarement remplies par les bailleurs de fonds (Hefeker et Michaelowa, 2005).

Des tentatives visant à influencer les politiques nationales par la collecte de **données probantes provenant de projets pilotes** ont également montré leurs limites. L'expérience en Afrique subsaharienne suggère que l'approche de projet pilote a des limites dans la promotion de l'institutionnalisation des transferts sociaux (CSP et al., 2010a ; Nino-Zarazua et al., 2010). Et l'aide utilisée en tant que « contournement » de questions plus fondamentales (par exemple pour fournir une assistance lorsque l'État ne souhaite pas intervenir) risque en fait de retarder la correction de ces problèmes. Les faits suggèrent que la présence des bailleurs de fonds en Afrique a eu tendance à nuire et à déplacer tous les contrats sociaux qui existaient dans le domaine de la sécurité alimentaire, en les remplaçant par un certain niveau de dépendance externe et un système de patronage fondé sur la distribution de prestations (de Waal, 1996).

À la place des leviers financiers et des projets pilotes, les partenaires au développement peuvent adopter des **stratégies plus souples** pour encourager les pays à institutionnaliser des politiques permanentes de protection sociale, telles que : sensibilisation et plaidoyer fondé sur les données probantes dans le but de faire évoluer les attitudes et perceptions ; sessions de formation et voyages d'étude afin de disséminer les preuves scientifiques et renforcer la capacité des ministères en charge des affaires sociales à plaider en faveur des transferts sociaux de manière crédible ; expertise externe pour mener des études de faisabilité, etc. Ces stratégies présentent un potentiel pour soutenir efficacement un débat national informé autour des questions relatives aux transferts sociaux, et les partenaires au développement doivent reconnaître que ces efforts vers des changements stratégiques politiquement durables prennent du temps.

Hickey (2007) conceptualise les facteurs d'**économie politique** qui revêtent une importance particulière dans la formation des politiques de protection sociale en Afrique, et recense quatre aspects clés, à savoir : les caractéristiques institutionnelles politiques (formelles et informelles), les acteurs et organismes politiques (caractère idéologique et capacité politique des personnes et organismes qui mettent en œuvre et contestent les règles du jeu d'une manière qui influence la distribution des biens et du pouvoir publics), les forces socioéconomiques (attitudes du public, poids de la voix des citoyens, niveaux d'urbanisation, inégalité économique et niveaux et formes de fragmentation sociale), et, enfin, la dimension globale. Ce cadre conceptuel proposé peut être utile à la Commission pour l'analyse des facteurs qui influencent les politiques de protection sociale dans les pays tributaires de l'aide extérieure.

#### Ressources 23 : Ressources utiles sur la promotion des transferts sociaux

- Note d'orientation : Protection sociale, lutte contre la pauvreté et croissance pro-pauvres (OCDE, 2009)
- Promoting Social Transfers : DFID and the politics of influencing (Hickey et al., 2009)
- Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa (Hickey, 2007)
- L'importance de l'opinion publique : Un cadre conceptuel de prise en compte de l'économie politique dans les politiques de filets de protection et d'aide sociale (Graham, 2002)
- Notes stratégiques du RHVP sur les transferts sociaux (<http://www.wahenga.net/briefs/policy>)

## 8.2. Développement des capacités

La Commission européenne peut jouer un rôle majeur en soutenant le développement de la **capacité** des pays partenaires dans le domaine des transferts sociaux. Cependant, un document de référence de la CE avertit que : « Les informations recueillies ces dernières décennies semblent clairement indiquer que l'efficacité générale du soutien apporté par les donateurs au développement des capacités est limitée. Les erreurs commises sont largement connues. L'assistance technique (AT) et la formation ont trop souvent été dispensées en fonction de l'offre, l'efficacité de l'appropriation au niveau local a été réduite, l'engagement a été surestimé, et l'accent mis par les donateurs sur le décaissement de l'aide et l'obtention de résultats rapides a sapé les capacités internes aussi rapidement qu'elles avaient été développées » (CE, 2005:26). Un nouveau consensus naissant, mis en exergue dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, perçoit le développement des capacités comme un processus nécessairement endogène, dirigé avec force depuis l'intérieur d'un pays, dans lequel les bailleurs de fonds jouent un rôle de soutien.

La CE insiste fortement sur l'importance de la promotion de la **responsabilité et du leadership du pays partenaire** dans la passation de marchés, la sélection des fournisseurs de coopération technique, le suivi et l'évaluation.

La stratégie-cadre de la CE envisage des processus de coopération technique qui i) mènent à des changements durables, ii) sont fondés sur la demande et iii) sont axés sur les résultats. Un autre objectif de la CE est de passer des unités d'exécution des projets (UEP) aux modalités d'exécution des projets (MEP) ancrées dans les systèmes nationaux des pays partenaires et fondées sur l'utilisation des systèmes nationaux pour la passation de marchés, le S&E, la gestion des finances publiques, les statistiques nationales, etc.

Des évaluations systématiques des capacités et procédures existantes des gouvernements partenaires et des **manques de capacité** constituent un pré-requis fondamental pour la conception des initiatives de développement des capacités, mais ces évaluations sont des processus délicats. La façon dont l'évaluation des capacités sera effectuée affectera les perspectives de développement des capacités de manière positive ou négative, selon comment elle aura été organisée, délimitée, menée à un moment opportun et gérée. S'il y a peu d'engagement à procéder à une évaluation, le recours à des consultants recrutés par les bailleurs de fonds devrait être considéré comme un dernier recours. Au contraire, une telle situation peut indiquer que le partenariat repose sur des perceptions erronées ou des objectifs divergents, et qu'un nouveau dialogue politique, plutôt qu'une évaluation institutionnelle, serait la prochaine étape adéquate (CE, 2005). Des expériences avec la participation des bailleurs au renforcement des capacités semblent indiquer un besoin de s'orienter vers une approche moins interventionniste et de revoir les ambitions à la baisse pour s'adapter aux conditions spécifiques des pays. Il serait possible que la CE soutienne l'élaboration de matériel de formation et de cours génériques qui pourraient être adaptés à la formation du personnel national travaillant dans les institutions en charge de la protection sociale ou de la sécurité alimentaire.

Le document de référence sur le développement des capacités indique trois actions utiles clés que la CE pourrait réaliser afin de contribuer au développement des capacités. En premier lieu, les objectifs en matière de développement des capacités doivent être définis en termes de changements au niveau des **réalisations des organisations**. Garder l'accent sur les changements au niveau des réalisations permet d'éviter de se polariser sur l'assistance technique, la formation ou d'autres activités ou contributions de soutien au développement des capacités. En second lieu, les objectifs en matière de développement des capacités doivent être **réalisables**. Il est important que les bailleurs et les bénéficiaires identifient les activités d'appui sur la base d'une compréhension et d'une acceptation communes de ce que constituent des objectifs réalisables à court et moyen terme et des progrès en termes de changements au niveau des réalisations. Il doit être possible, en outre, de modifier rapidement les ressources fournies en étroite concertation entre l'agence et le partenaire national afin que les formalités contractuelles ou bureaucratiques n'entraient pas la flexibilité nécessaire. En troisième lieu, une condition essentielle du soutien des bailleurs au développement des capacités est le développement d'un **partenariat** solide où chacune des parties est gagnante. On ne peut y parvenir qu'en développant la confiance et une vision commune des principaux obstacles qui entravent le développement des capacités et des facteurs clés qui le favorisent, au sein et à l'extérieur de la ou des organisations.

La CE reconnaît le besoin d'intégrer la coopération technique dans les stratégies de développement nationales et sectorielles. En utilisant une **approche sectorielle**, la CE vise à fournir une coopération technique qui contribue au renforcement des capacités et au soutien des réformes sectorielles.

#### Ressources 24 : Ressources utiles sur le développement des capacités

- Pour une coopération technique plus efficace (CE, 2009d)
- Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne : Stratégie-cadre (CE, 2008b)
- Analyse institutionnelle et développement des capacités : pourquoi et comment? (CE, 2005)

### 8.3. Ressources financières

Le débat sur l'efficacité de l'aide dans des pays où l'État manque de **ressources financières** est largement centré sur la question de la « redevabilité » au moins à trois niveaux différents : au sein des pays des bailleurs de fonds, dans la relation entre le bailleur et le pays partenaire, et dans la relation entre le gouvernement et le citoyen dans les pays partenaires.

Il est généralement admis que, pour des raisons de durabilité et de responsabilité à long terme, il est préférable que les programmes nationaux de transferts sociaux soient financés essentiellement par des **ressources nationales**. Les programmes principalement financés par des bailleurs externes peuvent créer des mécanismes de redevabilité pervers, dans lesquels le gouvernement se sent davantage redevable envers le bailleur qu'envers ses citoyens de la mise en œuvre de programmes de protection sociale à ses citoyens. Cependant, si le financement national doit être privilégié, il arrive que cela ne soit tout simplement pas faisable dans l'immédiat, et que les **ressources des bailleurs** puissent être mobilisées pour mettre en œuvre (ou du moins enclencher) le programme. Pour que les bailleurs puissent justifier un tel investissement, ils doivent montrer qu'un financement ex ante des mécanismes nationaux de protection sociale offre un rapport qualité-prix bien meilleur qu'une réponse d'urgence ex post dans un pays où ces mécanismes ne sont pas en place ou ne fonctionnent pas de manière efficace.

Les bailleurs de fonds peuvent également jouer un rôle potentiel significatif en couvrant les **coûts d'investissement ponctuel** associés à la mise en place d'un programme de transferts sociaux à l'échelle nationale. Ces investissements comprennent le renforcement des capacités (section 8.2), mais également la mise en place de systèmes nationaux d'identification (par exemple à l'aide de cartes à puce), de systèmes de distribution (par exemple au travers des détaillants en utilisant des terminaux de points de vente, ou des opérateurs de télécommunications en utilisant les téléphones portables), de services financiers (par exemple au travers des banques, des distributeurs automatiques et des bureaux de poste), et de systèmes de suivi et évaluation indépendants. Ces interventions, en plus de faciliter le lancement initial des transferts sociaux, auront des effets bénéfiques plus larges sur le développement, en fournissant aux bailleurs de fonds une justification solide pour les soutenir. Par exemple, un système d'identification pourrait être utilisé pour les dossiers médicaux, l'inscription des électeurs, les permis de conduire, etc. La mise en place de terminaux de points de vente renforcerait le secteur privé des détaillants. L'implication des opérateurs des télécommunications améliorerait la réponse aux catastrophes, l'information du marché et les communications de manière plus générale. Des services financiers renforcés augmenteraient l'inclusion financière, y compris parmi les non-bénéficiaires. Les activités de S&E renforceraient la capacité locale de recherche et augmenteraient la qualité du débat sur les transferts sociaux. Ce type d'intégration du secteur privé dans des domaines où il jouit d'un avantage comparatif réduirait également les limites de capacités du gouvernement. Tout cela peut être réalisé sans intrusion politique dans la conception du programme même de protection sociale.

Le Centre pour le développement mondial (Centre for Global Development) a récemment proposé une modalité d'aide basée sur le paiement à la livraison (COD aid, **cash-on-delivery aid**) comme manière de satisfaire les trois niveaux de redevabilité. Certains auteurs contestent cette proposition en raison d'un risque de création d'incitations perverses (Renzion et Woods (2006) cités dans Holmqvist (2010b)). L'aide basée sur le paiement à la livraison est testée pour l'expansion de la scolarisation dans l'enseignement primaire (Birdsall et Savedoff (2010) cités dans Holmqvist (2010b)). La pertinence et la faisabilité d'un tel mécanisme visant à soutenir la livraison des transferts sociaux doivent encore être examinées.

Outre ces instruments traditionnels de livraison de l'aide, des **mécanismes de financement alternatifs** sont également examinés, y compris : une assurance contre les intempéries (projet pilote d'adaptation à la sécheresse en Éthiopie), une assurance liée aux prix (testée au Malawi par exemple) ou une micro-assurance de groupe (Alderman et Haque, 2007 ; Clarke, 2010). La CE pourrait aider davantage à examiner l'utilisation de ces options novatrices en tant que mécanismes de financement anti-cycliques alternatifs.

Le financement par les bailleurs de fonds peut entraver la volonté et la capacité de l'État à sécuriser une base contractuelle pour la collecte des revenus (Moore (2008) cité dans Hickey (2010)). Une formule du **partage des charges** prévisible dans le temps semble donc nécessaire pour soutenir au mieux la dimension financière du processus d'institutionnalisation. Un tel processus a été réalisé avec succès au Kosovo (Encadré 32) et au Cap-Vert (Encadré 54), est sur le point d'être lancé dans les territoires palestiniens occupés, et est envisagé au Yémen (Encadré 31) et en Haïti. La CE pourrait soutenir les gouvernements en identifiant des options appropriées visant à générer un espace budgétaire pour les transferts sociaux dans le temps (par exemple, réallocation des dépenses, amélioration du système d'imposition).

La question du montant que les gouvernements doivent à terme **dépenser pour les transferts sociaux** est extrêmement difficile à aborder d'un point de vue empirique. Besley et al. (2003) propose une approche de valeurs de référence en générant une image montrant les performances des États par rapport aux normes de dépenses internationales qui peut être utile aux décideurs politiques pour déterminer le niveau de dépenses global adéquat. La banque asiatique de développement a mis au point un indice de protection sociale pour un certain nombre de pays (actuellement élargi pour en couvrir 34). Un outil similaire pourrait être développé ailleurs (par exemple en Afrique).

### Ressources 25 : Ressources utiles sur la question du financement

- Can low-income countries afford basic social security (BIT, 2008)
- Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries (Weigand et Grosh, 2008)
- Understanding Fiscal Space (Heller, 2005)
- Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets (Besley et al., 2003)
- Calculateur de pensions (<http://www.pension-watch.net>)

## 8.4. Mise en œuvre

Dans les situations où l'État n'a pas la volonté ou la capacité de fournir une assistance aux citoyens dans le besoin, la Commission européenne peut décider de soutenir directement la mise en œuvre de transferts sociaux en passant par des **acteurs non étatiques** (organisations non gouvernementales, entreprises, agences des Nations unies). Cette participation internationale peut avoir des effets positifs ou négatifs sur la capacité de l'État à institutionnaliser les transferts sociaux de manière durable. Ces efforts internationaux peuvent affaiblir le débat politique national sur l'assistance sociale, et les projets des bailleurs de fonds peuvent créer une dépendance historique pour la future politique relative aux transferts sociaux. Cette approche peut parfois paraître contradictoire à un programme de transferts sociaux institutionnalisés fondés sur les droits : un projet isolé peut avoir tendance à fournir un niveau approprié de prestations (par exemple garantir les besoins immédiats) au plus grand nombre de personnes possible (compte tenu des contraintes administratives et financières), alors qu'une garantie sociale représenterait le niveau de prestations (aussi petit soit-il) qui peut être fourni à tous les citoyens éligibles. D'un autre côté, un soutien international bien conçu peut contribuer à renforcer la capacité des institutions nationales (par exemple via des formations et l'introduction d'approches novatrices).

Les donateurs doivent faire attention à ne pas favoriser les **meilleures pratiques** de manière prématurée, parce qu'elles peuvent devenir des obstacles aux solutions politiquement viables. Ils doivent également faire attention à ne pas encourager l'institutionnalisation des pratiques provisoires ou d'urgence. Tout comme les « meilleures pratiques » ne sont pas nécessairement les meilleures solutions à court terme, les meilleures solutions à court terme ne sont pas nécessairement quelque chose qui doit être institutionnalisé. Ce qui est souhaitable à long terme peut ne pas être possible à court terme, et ce qui est possible à court terme peut ne pas être souhaitable à long terme.

Lorsque de tels projets répondent aux besoins à long terme, ils devront au final être **institutionnalisés**. L'expérience de terrain sur la manière de transférer avec succès un projet de transferts sociaux aux autorités nationales suggère le besoin d'investir tant dans la protection sociale que dans le renforcement des capacités institutionnelles (par exemple, les administrations directement en charge des affaires sociales ainsi que les autorités décentralisées (Encadré 32 et Encadré 54).

Dans les **États fragiles**, la CE s'est engagée politiquement à investir dans le développement des capacités nationales et à promouvoir l'alignement sur les cadres nationaux le cas échéant. Cependant, le dernier examen de la CE par les pairs du Comité d'aide au développement de l'OCDE a noté que la mise en œuvre de la Commission a toujours tendance à recourir à des partenaires d'exécution de livraison rapide et aux unités d'exécution des projets parallèles. L'examen par les pairs a recommandé que davantage d'attention soit accordée au renforcement et à l'utilisation des systèmes nationaux même dans des situations fragiles, par exemple en termes de passation de marchés ou de gestion des finances publiques.

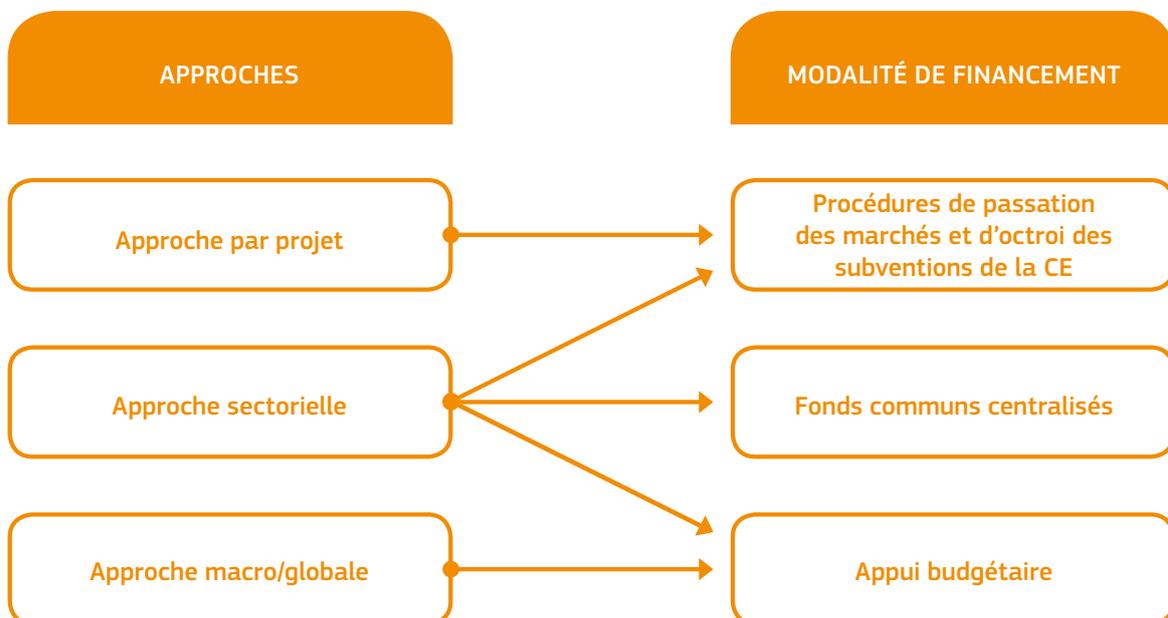
L'alignement et l'harmonisation des partenaires au développement, entre eux et avec les processus du gouvernement, seraient contestés s'il y a de graves inquiétudes quant à la légitimité et au soutien des autorités. Christiansen et al. (2004:42) proposent un « **alignement des systèmes parallèles** » (shadow systems alignment) comme approche permettant d'éviter l'État mais qui résistera à l'épreuve du temps. Ils déclarent que l'alignement des systèmes peut être possible et souhaitable même en l'absence d'alignement des politiques, et permettrait une « légitimation » rapide si le contexte du dialogue politique émerge. Il s'agit de l'approche adoptée par le programme d'intervention prolongée de secours multi-bailleurs (Protracted Relief Programme) au Zimbabwe.

# Chapitre 9

## Financement des transferts sociaux

Ce chapitre examine les différentes **modalités d'octroi de l'aide** qui sont à la disposition de la Commission européenne. Il aborde les trois **approches** : l'approche par projet, l'approche sectorielle et l'approche macro (ou globale). Il considère également la pertinence de la mise en œuvre des transferts sociaux selon chacune des trois **modalités de financement** associées : l'utilisation des procédures de la Commission européenne en matière de passation des marchés et d'octroi des subventions, l'utilisation de fonds communs centralisés et l'utilisation de l'appui budgétaire, tant sectoriel que général (Encadré 52). L'approche par projet est principalement mise en œuvre par le biais de procédures de passation des marchés et d'octroi des subventions de la CE, bien qu'il existe des exemples de recours aux fonds communs centralisés, comme avec le PSNP en Éthiopie (Encadré 57). L'approche sectorielle peut être financée par des procédures de passation des marchés et d'octroi des subventions de la CE, ou par les fonds communs centralisés, ou encore par l'utilisation de l'appui budgétaire. L'approche macro/globale n'est fournie que par un appui budgétaire.

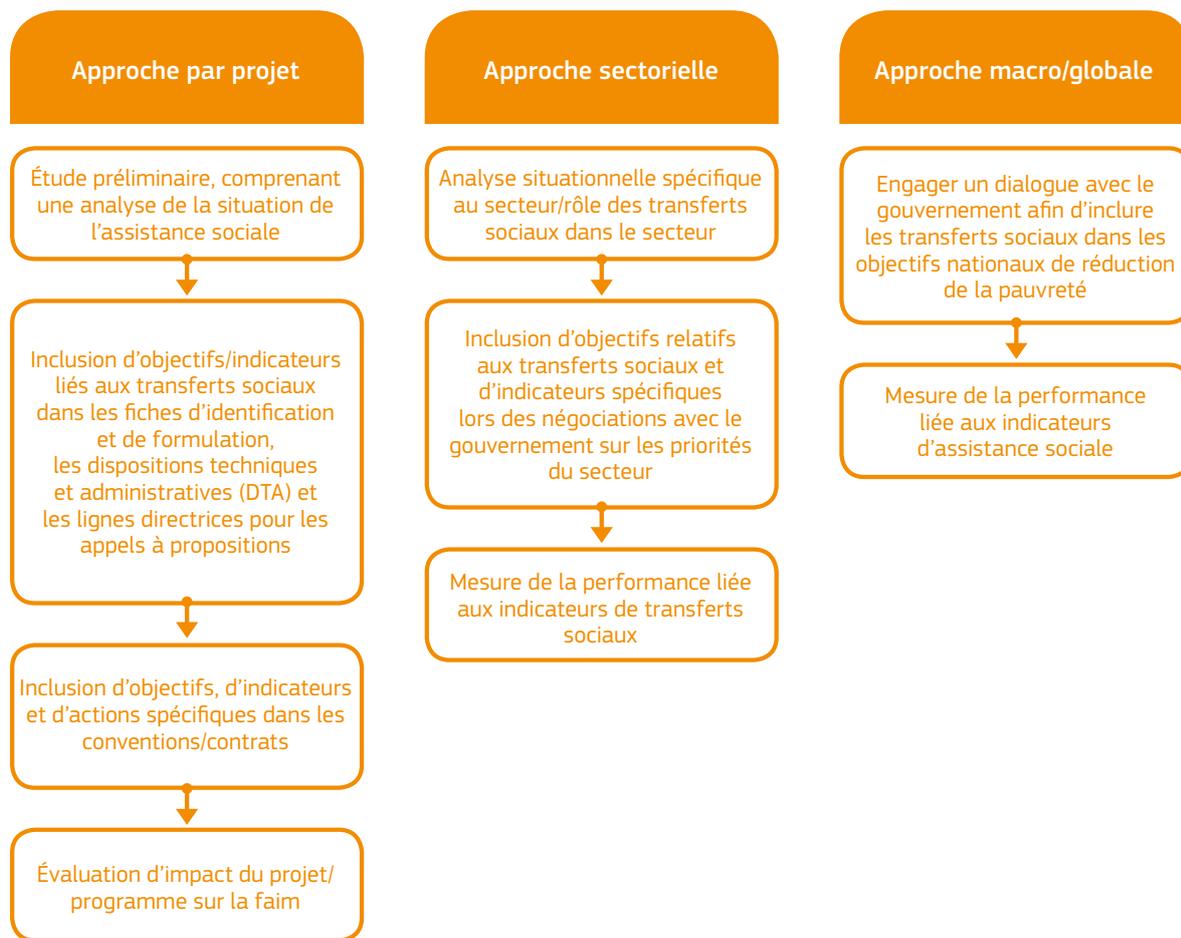
Encadré 52 : Modalités d'octroi de l'aide utilisées par la Commission européenne



Source : CE (2009f).

L'approche adéquate dépendra du **rôle que souhaite jouer la CE** (par exemple, soutien à court terme pour une étude de faisabilité ou engagement à moyen ou long terme pour soutenir la réforme du secteur de la sécurité alimentaire ou de l'assistance sociale). Elle dépendra également du contexte et notamment de l'existence ou non d'un cadre stratégique national adéquat pour les transferts sociaux (par exemple stratégie de sécurité alimentaire, politique agricole ou politique de protection sociale). L'approche sera également adaptée aux capacités des institutions du pays partenaire. Les processus associés à chaque approche sont montrés dans l'Encadré 53.

## Encadré 53 : Approches de l'octroi de l'aide pour les transferts sociaux



Source : Auteurs.

En matière de transferts sociaux, la littérature arrive en général à la conclusion que **l'approche traditionnelle par projet** n'est pas appropriée à la mise en œuvre des régimes de transferts sociaux eux-mêmes, bien qu'elle puisse jouer un rôle en soutenant des actions spécifiques dans les phases de planification, de conception et de démarrage. **L'approche macro (ou globale)** renforce l'appropriation nationale, mais, en réalité, elle présente aussi des limites évidentes du fait de sa sensibilité aux influences politiques et de la difficulté de la faire accepter auprès des mandants des bailleurs de fonds. Sur cette base, **l'approche sectorielle**, liée à un régime spécifique de transferts sociaux ou à une stratégie plus large de protection sociale ou de sécurité alimentaire, pourrait être la meilleure option pour faciliter une approche à plus long terme et plus prévisible qui reste acceptable par les mandants des bailleurs de fonds. Étant donné que cette approche sectorielle privilégiée peut être soutenue par les trois différentes modalités de financement, la pertinence de chacune de ces trois modalités de financement pour l'octroi de l'aide dans le cadre des transferts sociaux est débattue ci-après. Le Cap-Vert présente un exemple intéressant d'une transition progressive d'une approche par projet vers une approche globale (Encadré 54).

### Encadré 54 : Cap-Vert — D'une approche par projet à une approche globale pour soutenir les transferts sociaux

Le gouvernement du Cap-Vert a réalisé des efforts substantiels ces dernières décennies pour le développement d'un système de protection sociale durable. Les partenaires au développement ont soutenu ces efforts durant toutes ces années, adoptant différentes approches en fonction du contexte politique et institutionnel.

Dans les années 1970, le programme FAIMO (travaux publics) était le principal filet de sécurité public qui assistait les personnes dans le besoin au Cap-Vert, notamment dans les zones rurales. Ce système a été contesté sur la base de sa faible productivité, de son impact limité et de son manque d'effets professionnalisants. Il s'est progressivement transformé en un programme de micro-réalisation géré par les associations communautaires.

#### Approche par projet pour lancer l'intervention

Le PAM a débuté son intervention au Cap-Vert en 1979, après que le pays ait obtenu son indépendance en 1975. Il transfère maintenant progressivement ses activités au gouvernement. Le programme d'alimentation scolaire, par exemple, s'appuyait entièrement sur le PAM pour un soutien financier, opérationnel et logistique dans les années 1980. À partir de 2007, le gouvernement a commencé à prendre en charge la gestion et la mise en œuvre du programme, sa part de financement augmentant progressivement de 15 %, pour atteindre 100 % en 2010.

En 1995, l'État a lancé deux programmes de pensions sociales non contributifs (un pour les pauvres et un pour les travailleurs retraités FAIMO) qui ont fusionné en 2006 pour former le programme de pension sociale minimum (PSM). Au fil des ans, l'État a réalisé des efforts substantiels pour rationaliser le programme (par exemple, un centre national pour la pension sociale a été mis en place et les mécanismes de distribution et de contrôle ont été améliorés), augmenter sa couverture (jusqu'à 22 946 personnes en 2009) et son niveau de prestations (de 1 500 ECV, soit 15 EUR en 1995 à 4 500 ECV en 2009, avec un objectif de 5 000 ECV, soit 45 EUR en 2011). En 2009, l'État a dépensé 9,4 millions d'EUR pour le PSM.

#### Approche sectorielle pour soutenir le développement d'un système fonctionnel

En 1997, la CE est intervenue avec un appui budgétaire ciblé. Le système PSM en était toujours au stade embryonnaire et n'était pas pleinement opérationnel. Le programme d'appui budgétaire de la CE ciblait le secteur de la sécurité alimentaire afin de soutenir d'importantes réformes sectorielles : la restructuration de l'EMPA (entreprise étatique pour l'importation de produits essentiels) qui a été liquidée, la mise en place d'une agence nationale pour la sécurité alimentaire et la libéralisation du marché des produits essentiels. Avec des fonds de contreparties (5 millions d'EUR par an en principe), la CE ciblait les programmes de transferts sociaux de l'État — la pension sociale, l'alimentation scolaire, et les programmes générateurs de revenus visant à recycler les travailleurs FAIMO — et le renforcement des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire. Cibler ce secteur spécifique a contribué à améliorer son image et son assise. L'impact était de régulariser les transferts mensuels du trésor public vers les municipalités (qui étaient irréguliers), d'améliorer la piste d'audit des bénéficiaires jusqu'au trésor public pour garantir que le programme atteignait les bénéficiaires, et plus tard de contribuer à la rationalisation de l'octroi de pensions par l'utilisation progressive du réseau des bureaux de poste et la création d'une base de données des bénéficiaires.

La consolidation d'un système de protection sociale durable reste l'une des priorités du gouvernement. Ce cadre juridique et institutionnel est renforcé pour intégrer les questions relatives à la protection des enfants et établir des services sociaux afin d'assister les enfants à risques des agglomérations du territoire. Un plan d'action national pour les personnes handicapées a également été approuvé.

#### Approche globale pour parfaire le système

Depuis 2006 (la fin du programme de sécurité alimentaire), la CE a continué de surveiller le régime de pension sociale afin de garantir que la réforme soit réalisée dans son entièreté et que le système soit consolidé. Un indicateur relatif à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du PSM a été introduit dans le programme d'appui budgétaire général (ABG) de l'UE et inclus dans la matrice générale qui doit faire l'objet d'un suivi par le groupe d'appui budgétaire (BSG), qui constitue un effort multi-bailleurs pour soutenir la stratégie du gouvernement pour la réduction de la pauvreté et la croissance. Les secteurs à surveiller ont été répartis entre bailleurs, et la CE surveille (entre autres) les régimes de protection sociale. Les progrès enregistrés à ce jour sont bons. Cet ABG permet à la CE de surveiller la consolidation du système et de contribuer au perfectionnement de la politique de protection sociale par le biais du dialogue sectoriel.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE.*

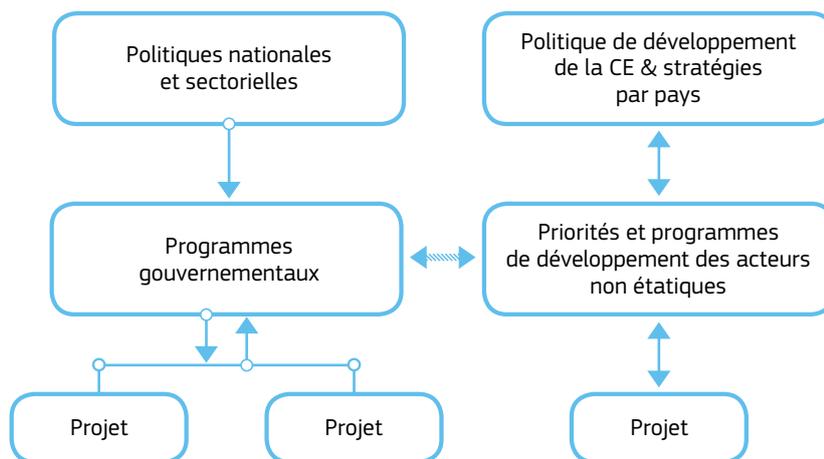
## 9.1. Passation de marchés et octroi de subventions

Comme nous l'avons vu précédemment, l'approche par projet, communément mise en œuvre via les procédures de **passation de marchés et d'octroi de subventions**, peut être appropriée aux transferts sociaux dans certaines circonstances. Un projet est une série d'activités visant à atteindre des objectifs clairement spécifiés dans un laps de temps défini et avec un budget fixé. Un projet doit également avoir : des parties prenantes clairement identifiées, y compris le groupe cible principal et les bénéficiaires finaux, des dispositions de coordination, de gestion et de financement clairement définies, un système de suivi et d'évaluation (pour soutenir la gestion de la performance) et un niveau approprié d'analyses financières et économiques, qui indiquent que les bénéfices du projet dépasseront ses coûts (CE, 2004). Un projet bien formulé devrait découler d'un équilibre adéquat entre les priorités des politiques en matière de développement de la CE et les priorités en matière de développement des partenaires (Encadré 55).

### Encadré 55 : L'approche de la CE concernant les projets et programmes

Les **projets** de la CE doivent s'inscrire dans et être cohérents avec:

- les politiques nationales de développement (y compris les stratégies de réduction de la pauvreté) ;
- la politique de développement et les documents stratégiques par pays de la CE ;
- les programmes gouvernementaux (par exemple dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la protection sociale) ; et/ou
- les priorités et programmes de développement des acteurs non étatiques.



Dans le cadre de ces priorités politiques, le pouvoir exécutif ou les agences non gouvernementales formulent les domaines d'actions généraux requis pour mettre en œuvre les décisions politiques. Ces domaines d'actions généraux sont souvent appelés **programmes** qui, comme les projets, peuvent varier de manière significative en portée et en importance. La définition de ce qu'est un programme dépend essentiellement de la manière dont les autorités responsables ont choisi de le définir. Par exemple, un programme peut:

- couvrir tout un secteur (par exemple programme du secteur de la santé) ;
- se concentrer sur une partie du secteur (par exemple un programme de soins de santé de base) ;
- être un « paquet » de projets ayant un objet/thème commun (par exemple le programme de réseaux universitaires ASEAN-UE) ; ou
- définir ce qui n'est essentiellement qu'un grand projet avec un certain nombre de composantes différentes.

Source : CE (2004).

La politique de la CE consiste à augmenter le recours à l'appui budgétaire et aux programmations sectorielles, et à transférer de plus en plus la responsabilité des projets aux partenaires locaux (Etats, gouvernements locaux et entités privées). Néanmoins, comme mentionné dans les lignes directrices de la CE intitulées « Gestion du cycle de projet » (CE, 2004), l'utilisation des passations de marchés et de l'octroi de subventions (Encadré 56) peut rester une modalité de financement appropriée pour les transferts sociaux dans un certain nombre de cas comme:

- **Coopération décentralisée avec des entités non publiques**

La CE continuera de soutenir directement les initiatives, telles que les transferts sociaux, prises hors du secteur public (par des ONG, le secteur non étatique et la société civile par exemple). Ce faisant, la CE s'alignera sur les politiques nationales ou soutiendra une approche d'alignement des systèmes parallèles (section 8.4).

- **Aide d'urgence et interventions post-crisis**

Il peut arriver que des Etats partenaires ne soient pas en mesure de répondre aux besoins de la population dans des situations d'urgence ou après une crise, les projets restent alors l'option la plus pratique et la plus efficace pour apporter une aide humanitaire dans de brefs délais.

- **Projets d'assistance technique ou projets « pilotes » de développement de capacité**

Dans certaines circonstances, des projets gérés par bailleur individuel peuvent stimuler l'innovation et l'apprentissage, en favorisant de nouvelles méthodologies ou méthodes de travail. Par exemple, la CE peut financer directement une assistance technique pour soutenir la mise en place de nouveaux modes de faire, par exemple dans les systèmes de distribution des transferts sociaux.

- **Lorsque les conditions régnant dans un pays ou un secteur ne permettent pas le recours à d'autres approches**

Certaines conditions doivent être remplies pour que les approches globales ou sectorielles puissent être efficacement utilisées. En attendant, les **projets** vont continuer de représenter une possibilité d'octroi de l'aide dans la mesure où ils peuvent prouver que leurs avantages sont durables et sans répercussions négatives sur la capacité institutionnelle locale. Il est certainement possible de continuer d'améliorer la qualité des projets de transferts sociaux nouveaux (et en cours) en remédiant aux faiblesses identifiées dans l'approche par projet « contrôlée par le bailleur ». Par exemple, il est possible d'identifier, de formuler et de mettre en œuvre des projets de transferts sociaux qui soient plus cohérents avec le cadre politique, qui intègrent et soutiennent les systèmes locaux de planification et budgétisation, gestion, financement et suivi (plutôt que de créer des systèmes parallèles), qui soient mieux coordonnés avec les autres bailleurs, qui renforcent les capacités locales et s'appuient moins sur l'assistance technique expatriée, qui adoptent une perspective à plus long terme (et plus réaliste) du processus de changement, et qui permettent une plus grande flexibilité durant la mise en œuvre.

### Encadré 56 : Bangladesh — Financement des transferts sociaux via la passation de marchés et l'octroi de subventions

Le Bangladesh fournit de nombreux exemples d'appui aux transferts sociaux par le biais de l'approche par projet, en utilisant la modalité de passation de marchés et d'octroi de subventions. Les conditions du pays ne sont pas appropriées pour que la CE, ou d'autres bailleurs, fournissent un appui budgétaire général. L'appui budgétaire sectoriel est limité à l'enseignement et à la santé, et il n'y a à ce jour aucune politique de protection sociale à l'échelle nationale qui faciliterait une approche de financement centralisée, bien qu'il y ait maintenant une politique alimentaire nationale avec un plan d'action et un plan d'investissement pour la sécurité alimentaire (qui comprend des éléments sur les transferts sociaux), et qu'un fonds multi-bailleurs pour le changement climatique ait été mis en place en 2010.

En l'absence de ces options, un certain nombre d'initiatives de transferts sociaux sont financées via l'approche par projet. Ces initiatives comprennent des programmes impliquant une certaine participation du gouvernement, et certaines sont mises en œuvre via des acteurs non étatiques, par exemple :

- le programme « Vulnerable Group Development for Ultra-Poor » (VGDUP) est mis en œuvre via un appel à propositions partiellement décentralisé lancé par le ministère des femmes et des enfants, avec 80 000 bénéficiaires parmi les femmes extrêmement pauvres ;
- le programme « Regional Employment Opportunities for Public Assets » (REOPA) est mis en œuvre par le ministère du gouvernement local (de nouveau, une approche partiellement décentralisée), avec 25 000 bénéficiaires sur des cycles d'emploi de deux ans ;
- le programme « Food Security for the Ultra-Poor » (FSUP) est mis en œuvre par le Programme alimentaire mondial et trois ONG internationales par le biais d'un appel à propositions centralisé, touchant 135 000 bénéficiaires.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE.*

## 9.2. Fonds communs centralisés

L'approche sectorielle (et, dans certains cas, l'approche par projet) peut également être mise en œuvre par des fonds communs centralisés. Les **fonds communs** sont des systèmes spécialement conçus pour le financement des dépenses dans un programme sectoriel, dans lequel les ressources de la CE sont « centralisées » avec des subsides provenant d'autres agences externes de financement et, éventuellement, du gouvernement. L'objectif premier est de réduire les coûts de transaction du gouvernement qui surviendraient de l'utilisation des systèmes de plusieurs agences externes de financement. En outre, les fonds communs, s'ils sont bien structurés et assez larges dans leur couverture, peuvent également favoriser la cohérence dans la planification et la budgétisation sectorielles et faciliter l'appropriation par le gouvernement des dépenses financées par les bailleurs de fonds dans le secteur.

Une distinction peut être établie entre les fonds centralisés sur la base de trois critères :

- selon s'ils sont gérés par le gouvernement ou par un bailleur (ou un groupe de bailleurs) ;
- selon si les fonds centralisés financent l'entièreté du programme sectoriel ou, ce qui est plus fréquent, s'ils sont spécifiques à des postes de dépenses précis ou à des séries d'activités spécifiées (par exemple pour soutenir un programme de transferts sociaux particulier) ;
- selon si les procédures comptables et de rapportage sont modelées sur les systèmes comptables du gouvernement, sur les systèmes comptables d'un bailleur particulier ou d'une organisation internationale, ou s'ils sont personnalisés pour le programme sectoriel spécifique.

Les fonds centralisés seraient l'option privilégiée pour le financement des transferts sociaux dans des situations où les conditions pour l'appui budgétaire sectoriel ne sont pas remplies, mais où la CE envisage de soutenir une initiative plus substantielle (notamment une initiative impliquant de multiples bailleurs) que ce qui serait approprié pour l'approche par projet.

### Encadré 57 : Éthiopie — Financement des transferts sociaux via les fonds centralisés

Dans le programme de filet de sécurité productif (PSNP) en Éthiopie, les organismes bailleurs de fonds, y compris la CE, ont centralisé leur financement — tant monétaire que les contributions en nature — et ont formulé un flux unifié d'avis techniques au soutien d'un programme unique mené par le gouvernement. Cette approche permet une meilleure harmonisation, ainsi qu'une supervision et un contrôle accrus du programme, tout en évitant les coûts de transaction excessifs pour le gouvernement et les organismes bailleurs de fonds. Les droits, obligations et dispositions de coordination du partenariat gouvernement-bailleur de fonds pour le PSNP sont articulés autour d'un protocole d'accord. Plusieurs mécanismes spécifiques de coordination et d'harmonisation rendent opérationnels les principes visés dans ce protocole et minimisent également les coûts de transaction.

- a) Le Comité conjoint de coordination (JCC) fournit un aperçu commun de la mise en œuvre du programme, y compris le suivi des progrès et la fourniture d'une aide technique sur des composantes spécifiques ou des questions transversales. Il est présidé par le ministre d'État à la gestion des catastrophes et à la sécurité alimentaire et comprend tous les bailleurs de fonds partenaires.
- b) Le groupe de travail des bailleurs de fonds du PSNP harmonise le soutien des bailleurs et est présidé par chaque bailleur selon une présidence tournante de 6 mois.
- c) Une équipe de coordination des bailleurs soutient le fonctionnement du groupe de travail. L'équipe de coordination gère la recherche et l'assistance technique commandées pour le PSNP.
- d) Les ressources des bailleurs apportées au PSNP sont alignées par le biais d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs de cofinancement administré par la Banque mondiale et par les comptes centralisés du gouvernement.
- e) Les bailleurs engagent également des ressources substantielles par le biais d'un autre fonds fiduciaire multi-bailleurs qui garantit des conseils techniques harmonisés au gouvernement. Le fonds fiduciaire multi-bailleurs finance le soutien de la mise en œuvre et la supervision améliorée du PSNP.

Chaque bailleur dépose des ressources monétaires sur ses propres comptes en dollars US à la Banque nationale d'Éthiopie ou les transfère à la Banque nationale via le fonds fiduciaire géré par la Banque mondiale. Les fonds provenant de tous les comptes des bailleurs sont ensuite centralisés sur un compte unique en birr (ETB) lorsque le programme nécessite une injection d'argent. Le ministère des finances et du développement économique est responsable de la gestion des comptes en dollars US désignés et du compte en ETB centralisé.

Source : Banque mondiale (2010b).

## 9.3. Appui budgétaire

L'appui budgétaire est une modalité qui représente souvent un meilleur moyen d'octroyer de l'aide et d'atteindre des résultats de développement durables. Il implique i) un dialogue, ii) des transferts financiers vers le compte de trésorerie national du pays partenaire, iii) une évaluation de la performance et iv) un développement des capacités, fondé sur le partenariat et la responsabilisation mutuelle. Les objectifs spécifiques des programmes d'appui budgétaire doivent être définis conformément à deux principes importants : (i) l'alignement avec les politiques, priorités et objectifs de développement propres aux pays partenaires (et donc l'harmonisation et la coordination avec d'autres donateurs alignés) et (ii) la cohérence avec la politique de développement de l'UE, notamment le « Programme pour le changement ».

Il existe trois différentes catégories de programmes d'appui budgétaire, permettant à l'UE de répondre de manière plus appropriée au contexte politique, économique et social du pays partenaire:

1) **Des contrats de bonne gouvernance et de développement** (CBGD) sont fournis lorsque les objectifs spécifiques se concentrent sur le renforcement des systèmes gouvernementaux principaux et le soutien aux réformes plus larges, sur la promotion de la responsabilisation nationale et le renforcement des mécanismes de contrôle nationaux (une base importante pour améliorer la gouvernance et l'adhésion aux valeurs fondamentales des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit), et sur l'élimination des contraintes à la croissance durable et inclusive. Des systèmes gouvernementaux améliorés devraient mener à des indicateurs OMD et à des aspects de prestation de service transversaux, qui peuvent dès lors être reflétés dans les objectifs spécifiques des CBGD.

2) **Les contrats de réforme sectorielle** (CRS) sont fournis lorsque les objectifs sont plus étroitement axés sur le soutien des politiques et réformes sectorielles, sur l'amélioration de la prestation des services en faveur des populations. Lors de la fourniture de CRS, l'accent doit être mis sur l'accès équitable et sur la qualité de la prestation de services publics, notamment en faveur des pauvres, des femmes et des enfants, ainsi que sur la création de conditions au niveau sectoriel pour la croissance inclusive et durable. Une gouvernance et une prestation de services améliorées dans un secteur spécifique devraient mener à des résultats concrets et mesurables.

3) **Les contrats de renforcement des Etats** sont fournis lorsque des situations de fragilité ou de transition exigent que des actions soient menées pour soutenir la transition vers le développement et la gouvernance démocratique, y compris les changements durables dans les sociétés en transition, pour aider les pays partenaires à garantir les fonctions vitales de l'État et pour fournir aux populations des services de base.

Les programmes d'appui budgétaire sont soumis aux quatre critères d'éligibilité suivants couvrant:

- les politiques et réformes nationales/sectorielles (« politiques publiques ») ;
- un cadre macro-économique stable ;
- une gestion financière publique ;
- la transparence et le contrôle du budget.

Les quatre critères d'éligibilité s'appliquent aux trois formes de contrats d'appui budgétaire, bien que l'accent puisse varier en fonction des objectifs spécifiques du programme.

Comme nous pouvons le voir dans la description des trois catégories d'appui budgétaire, toutes sont adaptées à la fourniture de transferts sociaux. Les transferts sociaux peuvent contribuer — directement et indirectement — à tous les objectifs généraux de l'appui budgétaire, à savoir l'éradication de la pauvreté, la poursuite d'une croissance économique durable et la construction et consolidation des démocraties. Le processus d'appui budgétaire est également hautement approprié pour renforcer l'engagement de l'UE en faveur du soutien des programmes nationaux de transferts sociaux.

Premièrement, son rôle considérable pour le dialogue politique avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes offre la **flexibilité** nécessaire dans la construction et la mise en œuvre itératives des systèmes de transferts sociaux (Encadré 58).

Deuxièmement, l'appui budgétaire favorise l'**appropriation nationale** des politiques et stratégies sectorielles, ce qui est particulièrement important dans le domaine de la protection sociale. Cela se fait via le soutien d'un processus gouvernemental et la promotion de la cohérence entre les politiques, la budgétisation et les résultats réels.

Troisièmement, l'approche d'appui budgétaire est mieux perçue en tant que partie d'un **processus** qui s'appuie sur l'expérience passée, inclut un large éventail d'actions pendant la durée du programme et, enfin, prévoit des actions supplémentaires dans le secteur après la fin du programme.

Quatrièmement, l'appui budgétaire peut intégrer une vaste gamme d'actions menées par **différents acteurs** dans le gouvernement partenaire afin d'améliorer la cohérence. Ceux-ci incluent un certain nombre d'acteurs au sein du secteur social (par exemple l'aide aux revenus, les services sociaux et la politique du marché du travail) ainsi que d'autres acteurs, y compris le ministère des finances et le département des statistiques, ainsi que la fourniture possible d'assistance technique en soutien au programme.

Cinquièmement, les **discussions** avec d'autres bailleurs et agences multinationales peuvent être intégrées dans l'approche même si un accord formel n'a pas été convenu en termes de modèle global de système de protection sociale approprié à cette étape du développement. Ces efforts coordonnés sont particulièrement importants s'ils sont réalisés sur la base des objectifs fixés par le gouvernement et dans le cadre d'un secteur public cohérent.

**Encadré 58 : Rwanda — Financement des transferts sociaux via un appui budgétaire sectoriel**

Avec l'émergence d'une stratégie nationale de protection sociale, la délégation de l'UE était un pionnier enthousiaste dans l'utilisation de l'appui budgétaire pour soutenir les transferts sociaux au Rwanda. Elle a complété les fiches d'identification et d'action nécessaires, et a commencé le financement à partir de mi-2011, ouvrant la voie à un financement éventuel de la CE en faveur de la protection sociale par le biais de l'appui budgétaire dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne. D'autres bailleurs de fonds, y compris DFID (le département britannique pour le développement international) et SIDA (Agence suédoise de coopération internationale au développement), envisagent maintenant la possibilité de suivre cette voie et de transférer leur propre financement via le ministère des finances et le ministère contrôlant les programmes d'assistance sociale (MINALOC), plutôt que de fournir un soutien direct au programme, comme de nombreux bailleurs le font actuellement.

*Source : Auteurs, sur la base des informations de la délégation de l'UE.*

**Ressources 26 : Ressources utiles sur les méthodes d'octroi de l'aide de la CE**

- Appui aux programmes sectoriels — Couvrant les trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne (CE, 2007)
- Lignes directrices sur la programmation, la conception et la gestion de l'appui au budget général (CE, 2012)
- Méthodes de l'aide : volume 1. Lignes directrices - gestion du cycle de projet (CE, 2004)



# Annexes



# Annexe 1

## Glossaire

Il n'existe pas de consensus général sur une définition universelle pour de nombreux termes spécifiques utilisés dans ce document de référence. Afin d'éviter tout malentendu, les définitions utilisées dans ce document de référence sont celles qui suivent.

**Aide alimentaire** : L'aide alimentaire est une forme d'assistance alimentaire qui consiste en la fourniture de produits alimentaires de base préférentiels à financement international. Certaines définitions comprennent toutes les interventions qui facilitent l'accès à la nourriture, que ce soit sous la forme de denrées alimentaires ou d'espèces. Ce document de référence adopte une définition plus étroite.

**Assistance alimentaire** : L'assistance alimentaire renvoie aux transferts qui facilitent directement l'accès à la nourriture. Les instruments d'assistance alimentaire peuvent inclure les transferts alimentaires directs (par exemple des rations générales, des vivres contre travail, une alimentation complémentaire ou pour groupes vulnérables et l'alimentation scolaire), des subventions alimentaires, des transferts monétaires et des bons d'achat. Certaines définitions comprennent toutes les interventions qui abordent les questions d'insécurité alimentaire et de nutrition (y compris l'aide alimentaire en nature, les transferts monétaires et certaines formes de soutien de la production et du marché). Ce document de référence adopte une définition plus étroite.

**Assistance sociale** : Le terme « assistance sociale » est utilisé par certains pour désigner les transferts sociaux exclusivement, et par d'autres pour désigner toute forme d'assistance fournie aux personnes dans le besoin sur une base non contributive (c'est-à-dire les transferts sociaux, les subventions, les services sociaux, etc.).

**Capital humain** : Le capital humain se définit par l'ensemble des compétences, le niveau d'éducation, l'état de santé et la personnalité d'un individu ainsi que son aptitude à travailler de manière à produire une valeur économique. Il s'agit de capital car ces propriétés font partie intégrante des individus et de la richesse productrice que recèlent la main-d'œuvre, les compétences et la connaissance.

**Efficacité** : L'« efficacité » fait référence à la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été atteints, ou devraient l'être, compte tenu de leur importance relative. L'efficacité mesure les résultats qualitatifs et quantitatifs par rapport aux objectifs.

**Efficience** : L'« efficience » est un terme économique qui signifie que l'intervention recourt aux ressources les moins coûteuses possible pour atteindre les résultats souhaités. L'efficience mesure les réalisations qualitatives et quantitatives par rapport aux résultats.

**Émaciation** : L'émaciation décrit une malnutrition aiguë caractérisée par un poids insuffisant par rapport à la taille. C'est le résultat d'une récente perte de poids rapide ou d'une incapacité à prendre du poids. L'émaciation se mesure par l'indice poids-pour-taille (inférieur à -2 Z-scores de la médiane poids-pour-taille indiquée par les normes de croissance de l'enfant de l'OMS). L'émaciation sévère est définie comme un poids-pour-taille inférieur à -3 z-scores de la médiane établie par les normes de l'OMS. L'émaciation est réversible dès que les conditions s'améliorent.

**État nutritionnel** : L'état nutritionnel est l'état physiologique d'un individu qui résulte de l'équilibre entre les besoins nutritionnels, l'apport alimentaire et la capacité de l'organisme à assimiler ces nutriments.

**Faim** : La faim est utilisée au niveau de la population pour décrire la situation dans laquelle la consommation alimentaire se situe en-deçà du seuil minimal de besoins énergétiques alimentaires. Ce seuil minimal est la quantité d'énergie nécessaire pour mener une activité légère et maintenir un poids acceptable minimum pour la taille atteinte. Il varie selon les pays et d'une année à l'autre selon la répartition de la population par sexe et âge. Généralement, la mesure de référence est en moyenne de 2 100 kcal par personne et par jour. La faim découle de l'insécurité alimentaire.

**Filet (social) de sécurité** : Le terme a été introduit pour désigner une mesure temporaire visant à « rattraper » les personnes qui sont provisoirement rendues vulnérables par un ajustement structurel et une libéralisation (par exemple transferts aux ménages ou programmes de subvention). Le terme « filet (social) de sécurité » est maintenant largement utilisé, parfois avec une signification différente. Il n'existe aucune définition commune de ce terme, et les acteurs peuvent l'utiliser pour désigner des projets de transferts sociaux protecteurs garantissant un niveau minimum de revenus (conformément à la définition originale) ou des projets de transferts monétaires (humanitaires), ou encore des programmes de transferts sociaux développés dans le cadre d'un système de protection sociale plus large (garantissant une protection sociale institutionnalisée à long terme). Ce document de référence adopte la définition originale, plus étroite, d'un filet de sécurité en tant que projet de transferts sociaux temporaire géré en-dehors des structures étatiques.

**Garantie sociale** : Les garanties sociales sont des ensembles de mécanismes juridiques ou administratifs qui déterminent les droits et obligations spécifiques liés à certains droits, et garantissent l'exécution de ces obligations par l'État. Les garanties sociales possèdent cinq caractéristiques clés : i) elles ont une expression juridique qui résulte en une responsabilité explicite de l'État ; ii) elles sont construites en référence à des titulaires de droits spécifiques ; iii) elles impliquent des mécanismes d'accès et de recours ; iv) les mécanismes qu'elles envisagent sont définis d'une manière précise ; v) elles sont flexibles et révisables. Par conséquent, elles facilitent la réduction des manques d'opportunités existant entre les différents groupes sociaux.

**Insécurité alimentaire** : L'insécurité alimentaire existe lorsque des personnes n'ont pas un accès physique, social ou économique approprié à la nourriture tel que défini ci-dessous.

**Malnutrition** : La malnutrition est un état physique lié à l'utilisation de nutriments par l'organisme. Il existe deux formes de malnutrition : la sous-nutrition et la surnutrition. Ce document se concentre sur la sous-nutrition.

**Nutrition** : La nutrition est une science étudiant la manière dont les nutriments et les autres substances présentes dans les aliments agissent et interagissent par rapport à la santé et à la maladie. La nutrition concerne également les processus au moyen desquels l'organisme ingère, assimile, transporte, utilise et excrète les substances alimentaires.

**Pauvreté** : La pauvreté est un phénomène social multidimensionnel caractérisé par la privation des biens matériels élémentaires, des compétences humaines et des conditions sociales nécessaires au bien-être, ou la vulnérabilité à cette privation.

**Pauvreté chronique** : Pauvreté qui perdure année après année, habituellement en raison de facteurs structurels de long terme auxquels sont confrontés les ménages, tels que de faibles actifs ou une localisation dans une région pauvre éloignée des marchés et services prospères.

**Pauvreté transitoire** : La pauvreté au sein des ménages qui sont pauvres durant certaines périodes de l'année mais pas toutes, ou certaines années mais pas toutes. Les ménages peuvent être pauvres certaines années en raison de chocs temporaires idiosyncratiques ou connexes allant d'une maladie dans le ménage ou de la perte d'un emploi à une sécheresse ou une crise macro-économique.

**Politique sociale** : Mesures qui affectent le bien-être des personnes, tant par la fourniture de services à caractère social qu'au moyen de politiques qui ont un impact sur les moyens de subsistance de manière plus générale (Hall et Midgley, 2004).

**Protection sociale** : La protection sociale est définie dans le rapport européen sur le développement comme : « un ensemble spécifique d'actions pour palier la vulnérabilité des populations par la sécurité sociale, qui offre une protection contre les aléas de la vie et l'adversité ; par l'assistance sociale, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis et leur accorder une plus grande autonomie ; et par des efforts d'inclusion qui renforcent les capacités des personnes marginalisées à accéder à la sécurité sociale et à l'assistance sociale » (RED 2010:1).

**Réduction des risques liés aux catastrophes** : la stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations unies définit la réduction des risques de catastrophes comme suit : « Mesures prises pour réduire le risque de catastrophes et les effets néfastes des aléas naturels, par des efforts systématiques d'analyse et de gestion des causes des catastrophes, et notamment par la prévention des aléas, la diminution de la vulnérabilité sociale et économique aux aléas et l'amélioration de la préparation aux événements dommageables » (CE, 2009b:2).

**Retard de croissance** : Le « retard de croissance » décrit la sous-nutrition chronique caractérisée par une taille insuffisante pour l'âge. Il se produit dans le cadre d'un processus cumulatif lent découlant d'une nutrition inappropriée et/ou d'infections répétées. Il correspond à des Z-scores inférieur à -2 de la taille-pour-âge médiane conformément aux normes de croissance de l'enfant de l'OMS. Le retard de croissance sévère est défini comme un indice taille-pour-âge inférieur à -3 Z-scores au dessous de la médiane de la population de référence internationale. Le retard de croissance est irréversible.

**Sécurité alimentaire** : La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active. La sécurité alimentaire des ménages est l'application de ce concept au niveau de la famille, les personnes au sein des ménages étant au cœur des préoccupations.

**Sous-nutrition** : La sous-nutrition est la manifestation physique de la faim. Elle englobe les restrictions de la croissance intra-utérine qui aboutissent à un petit poids de naissance, le retard de croissance, l'émaciation et les carences en micronutriments essentiels. La sous-nutrition est causée par une consommation alimentaire inadéquate, une mauvaise absorption et/ou des troubles de l'assimilation biologique des nutriments.

**Supplémentation** : La supplémentation est l'apport de nutriments supplémentaires (micronutriments ou énergie/protéines) sous la forme d'aliments, de comprimés, de capsules, de sirops ou de poudres. Il s'agit d'une intervention classique pour empêcher la malnutrition et pour traiter les enfants âgés de moins de cinq ans et les femmes enceintes et allaitantes souffrant de malnutrition modérée.

**Transferts sociaux** : Dans ce document le terme « transferts sociaux » désigne les transferts de ressources (en espèces ou en nature) à caractère non contributif, financés par des fonds publics, directs, réguliers et prévisibles aux individus ou ménages pauvres ou vulnérables, visant à réduire leurs déficits de consommation alimentaire, à les protéger des chocs (économiques et climatiques notamment), et, dans certains cas, à renforcer leur capacité productive.

**Viabilité** : La viabilité des transferts sociaux désigne la probabilité d'obtenir des prestations sur le long terme.

**Vulnérabilité** : La vulnérabilité désigne la probabilité qu'une personne ou un groupe se retrouvent en-deçà du seuil acceptable défini d'un indicateur donné. Elle couvre les caractéristiques d'une personne ou d'un groupe liées à sa capacité à prévoir l'impact d'un danger d'origine naturelle ou humaine, à y faire face, à y résister et à s'en remettre. La vulnérabilité à l'insécurité alimentaire peut résulter de la non-disponibilité de vivres, de la perte d'accès à la nourriture, d'une utilisation inappropriée de la nourriture (soins nutritionnels faibles ou incapacité à assimiler physiologiquement les aliments disponibles en raison d'une infection ou d'une autre maladie) et/ou de l'instabilité des approvisionnements alimentaires au cours du temps.



# Annexe 2

## Information et orientations complémentaires

### Formations

#### Sécurité alimentaire

Le programme mis en œuvre par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (**FAO**), et financé par l'Union européenne, intitulé « Faire le lien entre l'information et la prise de décision pour améliorer la sécurité alimentaire » propose des formations et des ateliers ainsi que des modules de cours en ligne sur les questions relatives à la sécurité alimentaire. Il offre notamment une « Introduction aux filets sociaux de sécurité » en ligne d'une durée de quatre heures. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.foodsec.org/>).

#### Transferts sociaux dans des situations d'urgence

Le Cash Learning Partnership (**CaLP**) assure un rôle de leadership, offre une expertise et fournit des données probantes pour soutenir l'utilisation de transferts monétaires et de coupons dans les situations humanitaires. Il organise des formations et des forums en ligne. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.cashlearning.org>).

L'analyse cartographique des marchés en situation d'urgence (**EMMA**) est un outil utilisé par les membres des organisations humanitaires dans des situations d'urgence soudaines qui vise à améliorer les interventions humanitaires d'urgence en encourageant et en aidant les organisations humanitaires à mieux comprendre, soutenir et utiliser les systèmes de marchés locaux dans les zones sinistrées. Le réseau offre des formations aux utilisateurs de l'outil EMMA. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://emma-toolkit.org>).

La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (**ECHO**) offrira prochainement à ses partenaires un module de formation sur l'assistance alimentaire humanitaire. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://ec.europa.eu/echo/>).

#### Les transferts sociaux dans un cadre de protection sociale

Un certain nombre de cours sur les transferts sociaux dans le cadre de la protection sociale sont proposés régulièrement. Les cours de l'OIT mentionnés ci-dessous fournissent un large aperçu de la protection sociale. La Banque mondiale offre un cours présentant des exemples internationaux et des conseils sur l'utilisation des filets sociaux de sécurité (couvrant les transferts monétaires ou quasi monétaires, les transferts alimentaires, les subventions générales, les travaux publics, les transferts monétaires conditionnels, ainsi que les dispenses de frais, les exonérations et les bourses). L'EPRI organise un cours largement axé sur les transferts monétaires (transferts monétaires non conditionnels, transferts monétaires conditionnels et travaux publics), leur rôle dans la protection sociale, ainsi que leurs caractéristiques de conception et questions de mise en œuvre.

#### Organisation internationale du travail

Titre : Extension de la protection sociale : vers un socle universel de protection sociale

Durée : deux semaines - Lieu : Turin, Italie - Langues : anglais, français, espagnol

Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.itcilo.org/fr/le-centre/domaines-de-competence/protection-sociale/social-security>).

## La Banque mondiale

Titre : For Protection and Promotion : The Design and Implementation of Effective Social Safety Nets

Durée : deux semaines - Lieu : Washington DC, États-Unis - Langue : anglais

Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://go.worldbank.org/DHDRICDAV0>).

## Economic Policy Research Institute

Titre : Designing and Implementing Social Transfer Programmes

Durée : deux semaines - Lieu : Le Cap, Afrique du Sud ou Chiang Mai, Thaïlande - Langue : anglais

Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.eprionline.com/>).

Un certain nombre de cours de formation sur les transferts sociaux sont dispensés de façon ponctuelle, par exemple:

- l'Institute of Development Studies (**IDS**) a dispensé un petit cours de formation à Bruxelles pour les agents de la CE, et offre un programme de formation spécifique aux membres du personnel de l'Unicef ;
- la Maastricht Graduate School of Governance (**MGSoG**) a dispensé une série de formations de deux semaines financées par l'Unicef sur les transferts sociaux en Afrique centrale et occidentale, en anglais et en français, visant principalement les décideurs. Les documents de cette formation peuvent être téléchargés via le site web de la MGSoG (<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Schools/MGSoG/ProjectPages/UNICEFWCAROEnglish.htm>).

## Sites web

### Commission européenne

Au sein de la Commission européenne, la direction générale du développement et de la coopération — EuropeAid est responsable de l'élaboration des politiques européennes en matière de développement et de l'octroi de l'aide dans le monde. La lutte contre la faim est une priorité pour cette direction générale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/food-security/index_fr.htm)).

La CE gère le Réseau opérationnel de sécurité alimentaire (**ROSA**). Le ROSA est ouvert à toute personne impliquée dans le secteur de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'une communauté virtuelle qui rassemble des agents de la CE (tant au siège que sur le terrain) et des partenaires d'organisations non gouvernementales, des instituts de recherche et des organisations régionales et internationales. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/hunger-foodsecurity-nutrition/>).

La CE a récemment lancé la plateforme interactive **capacity4dev.eu** pour favoriser les connaissances au travers de l'échange de pratiques relatives à une coopération internationale efficace. La communauté en ligne croissante fournit un forum ouvert à tous les membres du personnel, aux pays partenaires, aux autres donateurs, aux chercheurs et aux représentants de la société civile pour partager des idées et de l'expertise sur un certain nombre de sujets, y compris « la lutte contre la faim » et la « protection sociale ». Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/fighting-hunger> et <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/employment-social-protection>).

La direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (**ECHO**) jouit d'une expérience considérable dans la distribution de transferts humanitaires dans des situations d'urgence et soutient activement l'utilisation des transferts monétaires en réponse aux crises alimentaires. En 2008, elle a demandé une évaluation et un examen de l'utilisation des transferts monétaires et des coupons lors des crises humanitaires. Cela a mené à l'adoption, en mars 2009, des lignes directrices de financement de la DG ECHO pour les programmes utilisant des espèces et des bons d'achat lors des crises humanitaires. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://ec.europa.eu/echo>).

## États membres de l'Union européenne

La Société allemande de coopération internationale (**GIZ**) mise en place le 1<sup>er</sup> janvier 2011 rassemble l'expertise de longue durée du service allemand au développement (DED), de l'agence de coopération technique allemande (GTZ) et d'Inwent (Capacity-Building International, Allemagne). Plus particulièrement, la GTZ a fourni un ensemble de services dans le domaine de la protection sociale (par exemple pour fournir des services élémentaires de protection sociale, y compris des transferts sociaux sous la forme de transferts monétaires fondés sur les besoins, d'allocations familiales et de pensions de vieillesse non contributives). Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.giz.de/> et <http://www.gtz.de/en/leistungsangebote/33413.htm>).

Le département britannique pour le développement international (Department for International Development ou **DFID**) est très actif dans la promotion et le soutien de l'extension des programmes de protection sociale et des transferts sociaux, notamment dans les pays en voie de développement. DFID cofinance (avec l'agence australienne pour le développement international, AusAID) le centre de ressources sur la gouvernance et le développement social (GSDRC), qui fournit des services de connaissances de pointe sur demande et en ligne. Plus particulièrement, le GSDRC propose un guide en ligne sur la protection sociale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.dfid.gov.uk/> et <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/social-protection>).

## Organisation de coopération et de développement économiques

La Direction de la coopération pour le développement (DCD) de l'OCDE contribue à élaborer de meilleures politiques en matière de développement, et fournit des conseils politiques fondés sur des éléments concrets ainsi qu'un forum ouvert pour partager et renforcer les connaissances. Elle offre une expertise technique au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE — un forum international unique composé de nombreux bailleurs de fonds parmi les plus importants — et à la communauté de développement au sens large afin d'améliorer l'efficacité du développement. Le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté (POVNET) a récemment élaboré des orientations pour les bailleurs sur la promotion de la croissance pro-pauvres, y compris par rapport à la protection sociale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf> et <http://www.oecd.org/fr/cad/reductiondelapauvrete/versunecroissancepro-pauvreslaprotectionsociale.htm>).

## Les Institutions de Bretton Woods

La **Banque mondiale** a développé une grande expertise dans la conception et la mise en œuvre de programmes de transferts sociaux à travers le monde. Elle organise régulièrement un cours de deux semaines sur cette question ainsi que des forums d'apprentissage sud-sud sur des sujets spécifiques associés (par exemple sur les transferts sociaux en réponse aux crises alimentaires, pétrolières et financières en 2009, sur les travaux publics en 2010 et sur l'élaboration de filets de sécurité résilients en 2011). Elle conserve un fichier d'experts sur les filets de sécurité et publie un bulletin d'information sur les filets sociaux de sécurité. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://go.worldbank.org/IFOHJJAPDO>) et notamment le manuel des filets sociaux de sécurité (**safety net how to**) <http://go.worldbank.org/UKUF8CMGW0>).

## Organisations des Nations Unies

Le **groupe d'action de haut niveau du système des Nations Unies sur la sécurité alimentaire mondiale** a été mis en place en avril 2008 pour favoriser une réponse complète et unifiée au défi de l'instauration de la sécurité alimentaire mondiale conformément à son cadre global d'action (CGA). Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://un-foodsecurity.org>).

L'**Organisation pour l'alimentation et l'agriculture** (FAO) organise un forum de connaissances sur les questions relatives à la sécurité alimentaire. Elle a lancé une initiative sur la flambée des prix des denrées alimentaires et dirige un projet sur la sécurité et les crises alimentaires dans les pays faisant l'objet de situations d'urgence complexes. La FAO a également élaboré, avec le soutien de la CE, un certain nombre de formations gratuites disponibles en ligne. En janvier 2012, le Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition a constitué une équipe afin de mener une étude sur la protection sociale et la sécurité alimentaire. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne:

- <http://www.fao.org/corp/knowledgeforum/fr/> (forum de connaissances) ;
- <http://km.fao.org/fsn/> (forum mondial sur la sécurité alimentaire et la nutrition) ;
- <http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe/fr/> (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition) ;
- <http://www.fao.org/isfp/isfp-home/fr/> (initiative sur la flambée des prix des denrées alimentaires) ;
- <http://www.fao.org/crisisandhunger/root/index.jsp?lang=fr> (urgences complexes) ;
- [http://www.foodsec.org/dl/dlintro\\_fr.asp](http://www.foodsec.org/dl/dlintro_fr.asp) (formation en ligne).

L'**Organisation internationale du travail** (OIT) propose des ressources et des ateliers de formation sur la sécurité sociale et s'est engagée (avec la CE) dans l'initiative pour un socle de protection sociale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.ilo.org/secsoc/lang--fr/index.htm>).

L'International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG, Centre international pour la politique en faveur de la croissance inclusive), anciennement International Poverty Centre (Centre international pour la pauvreté), est un partenariat entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement du Brésil. Il facilite l'apprentissage sud-sud avec pour objectif d'étendre les connaissances et capacités des pays en voie de développement à concevoir, mettre en œuvre et évaluer des politiques efficaces pour une croissance inclusive élevée. Il a récemment lancé le portail d'apprentissage sud-sud sur la protection sociale, une plateforme en ligne collaborative pour un dialogue politique et un partage des connaissances parmi les praticiens de la protection sociale dans l'hémisphère sud. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne:

- <http://www.ipc-undp.org>
- <http://www.ipc-undp.org/pages/newsite/menu/socialprotection/whysocialprotection.jsp?active=3>
- <http://south-south.ipc-undp.org>

Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (**Unicef**) se concentre sur l'impact critique qu'ont les questions de politiques sociales et économiques sur les enfants. La protection sociale est l'un des principaux domaines d'intérêt du travail de l'Unicef sur les politiques sociales et économiques. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne:

- <http://www.unicef.org> (accueil)
- [http://www.unicef.org/socialpolicy/index\\_socialprotection.html](http://www.unicef.org/socialpolicy/index_socialprotection.html) (travail sur la protection sociale)
- [http://www.unicef.org/wcaro/documents\\_publications\\_3656.html](http://www.unicef.org/wcaro/documents_publications_3656.html) (politiques sociales en Afrique occidentale et centrale)
- [http://www.unicef.org/wcaro/documents\\_publications\\_3245.html](http://www.unicef.org/wcaro/documents_publications_3245.html) (protection sociale en Afrique occidentale et centrale)

Le **Programme alimentaire mondial** (PAM) a capitalisé une grande expérience dans la distribution de transferts alimentaires, notamment dans des contextes d'urgence et de réhabilitation (par exemple alimentation scolaire, programmes d'alimentation complémentaire). Pour la première fois, le plan stratégique du PAM 2008-11 a encouragé l'utilisation de coupons et de transferts monétaires le cas échéant, en tant qu'alternative ou complément aux aides alimentaires. L'organisation s'est récemment engagée dans un certain nombre d'initiatives de coupons alimentaires (d'urgence), notamment dans les zones urbaines. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.wfp.org>).

## Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La **Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** (FICR) et le **Comité international de la Croix-Rouge** (CICR) ont élaboré des lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires dans la prévention et la gestion des catastrophes. Ces organisations jouissent d'une expérience dans la distribution de transferts humanitaires dans des contextes d'urgence et de réhabilitation (par exemple les programmes de coupons dans les villes des territoires palestiniens occupés, les transferts monétaires en réponse au tsunami). La **Croix-Rouge britannique** jouit également d'une expérience dans l'utilisation des transferts de type monétaire (par exemple le projet de transfert monétaire dans la région de Tanout au Niger). Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.ifrc.org/fr/> et <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/disasters/cash-guidelines-en.pdf>).

## Autres bailleurs de fonds

L'Agence australienne pour le développement international (**AusAID**) cofinance (avec DFID) le GSDRC, qui propose, en plus d'autres ressources, un guide en ligne sur la protection sociale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.ausaid.gov.au/> et <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/social-protection>).

La Direction suisse du développement et de la coopération (**SDC**) soutient la recherche et la diffusion des connaissances sur le recours aux transferts monétaires dans le cadre de l'aide humanitaire. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home>).

## Organisations et institutions de recherche

Le **Brooks World Poverty Institute** (BWPI) à l'Université de Manchester au Royaume-Uni a mené une étude sur la réduction de la pauvreté et la protection sociale dans les pays en voie de développement. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.bwpi.manchester.ac.uk>).

Le **Centre for Social Protection** (CSP) est un programme de l'Institute of Development Studies (IDS), institut de recherche indépendant basé à l'Université de Sussex à Brighton, au Royaume-Uni, qui soutient un réseau de partenaires travaillant à l'intégration de la protection sociale dans les politiques de développement, et encourage la mise en place de systèmes et d'instruments de protection sociale complets, à long terme, durables et pro-pauvres. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.ids.ac.uk/go/csp/>).

L'**Economic Policy Research Institute** (EPRI) soutient le processus de transformation et de développement socioéconomiques en Afrique du Sud et fournit toute une série de services de recherche et de formation pour soutenir l'extension des transferts sociaux dans les pays en voie de développement. L'EPRI propose régulièrement des formations. Il a récemment créé la Social Transfers Evidence Database, une base de données en ligne qui permet aux utilisateurs d'extraire des résumés sur l'impact des programmes de transferts sociaux provenant de plus de 140 études (représentant des programmes de plus de 40 pays). La seconde édition du guide de l'EPRI sur la conception et la mise en œuvre des programmes de transferts sociaux est également accessible via cette plateforme. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.eprionline.com/>).

L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (**IFPRI**) recherche des solutions durables pour résoudre les problèmes de la faim et de la pauvreté. L'IFPRI est l'un des 15 centres soutenus par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), une alliance de 64 gouvernements, fondations privées et organisations internationales et régionales. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.cgiar.org> (CGIAR) et <http://www.ifpri.org> (IFPRI)).

L'Overseas Development Institute (**ODI**) produit une série d'études pertinentes sur les questions relatives au développement, et plus particulièrement sur les transferts sociaux et la protection sociale. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne:

- [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk) (accueil) ;
- [www.odi.org.uk/work/programmes/social-protection/](http://www.odi.org.uk/work/programmes/social-protection/) (protection sociale) ;
- [www.odi.org.uk/work/programmes/social-development/](http://www.odi.org.uk/work/programmes/social-development/) (développement social) ;
- <http://apps.odi.org.uk/registration> (inscription au bulletin d'information de l'ODI).

## Organisations non gouvernementales

**Action Contre la Faim (ACF)** jouit d'une vaste expérience dans la lutte contre la faim, notamment dans des contextes d'urgence et de réhabilitation. Cette organisation a produit un certain nombre de ressources utiles, y compris un guide pratique des programmes de transferts monétaires en situations d'urgence. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.actionagainsthunger.org/> et <http://www.actioncontrelafaim.org/publications/>).

**CARE** fournit des transferts de type monétaire et/ou alimentaire dans des contextes d'urgence (par exemple assistance alimentaire basée sur le marché en Indonésie) et de réhabilitation (par exemple programme de maintenance rurale au Bangladesh). Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.care.org>).

Catholic Relief Services (**CRS**) adopte une approche à plusieurs volets pour lutter contre la faim et la pauvreté chroniques. CRS traite un ensemble de préoccupations urgentes en atténuant la faim, en développant l'agriculture, en améliorant les systèmes de distribution d'eau et d'assainissement, en créant des possibilités de travail durables, en fournissant un microfinancement pour soutenir les petites entreprises, et en fournissant des transferts sociaux aux personnes qui ne bénéficient d'aucun autre soutien. Plus particulièrement, CRS a acquis une solide expérience dans l'organisation de foires aux semences et l'utilisation de bons d'achat, notamment dans les zones urbaines. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://crs.org/social-safety-net/>).

**HelpAge International** est très actif dans la promotion et le soutien de l'extension des programmes de pensions de vieillesse à travers le monde. L'organisation a récemment lancé le site web « pension watch », une nouvelle ressource en ligne complète pour les décideurs politiques et les praticiens du domaine du développement sur les pensions (sociales) non contributives. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.helpage.org/what-we-do/social-protection/> et <http://www.pension-watch.net>).

**Oxfam** jouit d'une expérience dans le transfert de ressources aux ménages principalement dans le cadre de ses interventions d'urgence pour la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance. Plus particulièrement, Oxfam a développé des compétences dans la distribution de transferts monétaires (et/ou alimentaires) dans des contextes d'urgence et de réhabilitation. L'organisation jouit d'une expérience dans les régions pastorales en fournissant, entre autres, une assistance via des mécanismes de type monétaire, tels que les transferts monétaires, les coupons, le déstockage et le restockage, et les foires aux semences. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne ([http://www.oxfam.org.uk/oxfam\\_in\\_action/emergencies/whatwedo/food](http://www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/emergencies/whatwedo/food)).

**Save the Children** a mené des recherches et des initiatives pour l'extension de la protection sociale et des transferts sociaux en particulier, en se concentrant sur les enfants. L'organisation jouit d'une expérience dans l'évaluation de la faim et de la pauvreté (notamment grâce à l'approche de l'économie des ménages) et la fourniture de transferts de ressources (transferts monétaires notamment) dans des contextes d'urgence et de réhabilitation. Save the Children mène également des études et des activités de promotion pour l'adoption de programmes de transferts sociaux dans les pays en voie de développement. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.savethechildren.org.uk/>).

**World Vision** jouit d'une certaine expérience dans le recours aux transferts monétaires, transferts alimentaires et coupons dans les contextes d'urgence (par exemple au Lesotho, au Zimbabwe et en Indonésie). Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.wvi.org>).

Le site web **Wahenga** du Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité (RHVP) a été créé en 2005 dans le cadre d'une initiative cofinancée par DFID et AusAID en Afrique australe. Il vise à encourager un public large et diversifié à s'engager dans le débat sur la faim et la vulnérabilité en favorisant la sensibilisation, la compréhension et les activités de promotion de la protection sociale et des transferts sociaux, ainsi qu'à renforcer les connaissances et la compréhension du caractère multidimensionnel de la pauvreté, de la faim et de la vulnérabilité en Afrique australe. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.wahenga.net>).

Le Cash Learning Partnership (**CaLP**) offre un forum de discussion mondial sur les interventions de type monétaires et les travaux associés dans les situations d'urgence et propose également des opportunités de formation. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://www.cashlearning.org>).

Le Forum de la boîte à outils **EMMA** (analyse cartographique des marchés en situation d'urgence) offre un espace de discussion et de partage pour les professionnels du développement souhaitant en apprendre davantage sur EMMA. Les résultats EMMA ont été utilisés pour guider les interventions dans de nombreux pays — plus récemment dans les

interventions dans les situations d'urgence en Haïti, au Kirghizstan et au Pakistan. L'inscription en tant que membre donne accès aux rapports EMMA précédents, aux opportunités de formation en EMMA, aux offres d'emploi dans le domaine et à un forum de discussion sur des sujets pertinents. Des informations supplémentaires sont disponibles en ligne (<http://emma-toolkit.org>).



# Références bibliographiques

- ACF (Action Contre la Faim) (2007), Mise en œuvre des interventions monétaires - Un manuel pour les professionnels de terrain, ACF Réseau international ([http://www.actionagainsthunger.org/sites/default/files/publications/Implementation\\_of\\_monetary\\_interventions\\_-\\_A\\_handbook\\_for\\_professionals\\_in\\_the\\_field\\_FR\\_2007.10.pdf](http://www.actionagainsthunger.org/sites/default/files/publications/Implementation_of_monetary_interventions_-_A_handbook_for_professionals_in_the_field_FR_2007.10.pdf)).
- ACF (Action Contre la Faim) (2011), Optimiser l'impact nutritionnel des interventions sécurité alimentaire et moyens d'existence : manuel pour les professionnels de terrain. ACF International. <http://www.actionagainsthunger.org/publication/2011/07/maximising-nutritional-impact-food-security-and-livelihoods-interventions>
- ACF (Action Contre la Faim) (2012), Emerging Good Practices in the Use of Fresh Food Vouchers. ACF International. <http://www.actioncon-trelafaim.org/fr/content/emerging-good-practice-use-fresh-food-vouchers>
- Adato, M., Bassett, L. (2008), What is the potential of cash transfers to strengthen families affected by HIV and AIDS? — A review of the evidence on impacts and key policy debates, Joint Learning Initiative on Children and HIV/AIDS (<http://www.jlica.org/resources/publications.php>).
- Adelman, S., Gilligan, D., Lehrer, K. (2008), 'How effective are food for education programs? — A critical assessment of the evidence from developing countries', International Food Policy Review, 9, Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Aguero, J, Carter, M et Woolard, I (2007) The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition : The South African Child Support Grant, Document de travail n° 39, Brasilia, Centre international pour l'action en faveur des pauvres.
- Ahmed, M. (2010), Defining, Measuring and Addressing Vulnerability : The Case of Post-Conflict Environments, Dissertation to obtain the degree of Doctor at Maastricht University, Maastricht University, Maastricht (<http://www.maastrichtuniversity.nl/web/Schools/MGSoG/AboutUs/Dissertations.htm>).
- AISS (Association Internationale de la Sécurité Sociale) (2010), ISSA Social Security Research and Policy Manual — Supporting research in social security institutions in low- and middle-income countries, AISS, Genève (<http://193.134.194.37/fre/Ressources/Publications-de-l-AISS/ISSA-Social-Security-Research-and-Policy-Manual>).
- Alderman, H., Haque, T. (2007), 'Insurance against covariate shocks : the role of index-based insurance in social protection in low-income countries of Africa', Document de travail 95 de la Banque mondiale, African Human Development Series, Banque mondiale, Washington, DC (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6736/400020PAPER-0Co10082137036701PUBLIC1.pdf?sequence=1>).
- APEC (Asia and Pacific Economic Consortium) (2001), 'Safety Nets and Response to Crisis : Lessons and Guidelines from Asia and Latin America', rapport non publié, Banque mondiale, Washington, DC.
- UA (Union africaine) (2008), 'First session of the AU Conference of Ministers in charge of Social Development', Windhoek, Namibie, 27-31 octobre 2008, Cadre de politique sociale africaine, CAMSD/EXP/4(1), Union africaine, Addis Abeba (<http://sa.au.int/en/content/first-session-au-conference-ministers-charge-social-development>).
- Ayala, F., Endara, C. (2005), 'Cash Transfers : Lessons learnt from the design and implementation of a CCT program', Inter-Regional Inequality Facility (cité dans EPRI, 2010).
- Baird, S., McIntosh, C., Ozler, B. (2009), 'Designing cost-effective cash transfer programs to boost schooling among young women in sub-Saharan Africa', Document de travail de recherche sur les politiques, n° 5090, Banque mondiale, Washington, DC ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/12/13/000158349\\_20101213164231/Rendered/PDF/WPS5259.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/12/13/000158349_20101213164231/Rendered/PDF/WPS5259.pdf)).
- Baird, S., McIntosh, C., Ozler, B. (2010), 'Cash or Condition? Evidence from a Randomised Cash Transfer Program', Document de travail de recherche sur les politiques, n° 5259, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bankable Frontier Associates (2006), Scoping report on the payment of social transfers through the financial system, commandée par le DFID, Royaume-Uni, juillet 2006 (<http://www.bankablefrontier.com/assets/pdfs/report-V4.0.pdf>).

Banque mondiale (2006a), 'Indonesia : Making the New Indonesia Work for the Poor', rapport n° 37349-ID, Banque mondiale, Washington, DC (<http://siteresources.worldbank.org/NUTRITION/Resources/281846-1131636806329/NutritionStrategy.pdf>).

Banque mondiale (2006b), Repositioning Nutrition as Central to Development - A Strategy for Large-Scale Action, Banque mondiale, Washington, DC (<http://go.worldbank.org/UGPWFYHNU0>).

Banque mondiale (2007a), World Development Report 2008 — Agriculture for Development, Banque mondiale, Washington DC (<http://go.worldbank.org/ZJIAOSUFU0>).

Banque mondiale (2007b), Increasing Social Inclusion through Social Guarantees—A policy note, Banque mondiale, Washington DC ([http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/3177394-1168615404141/3328201-1192042053459/Policy\\_Note\\_Final\\_092407.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEV/Resources/3177394-1168615404141/3328201-1192042053459/Policy_Note_Final_092407.pdf)).

Banque mondiale (2008a), Guidance for Responses from the Human Development Sector to Rising Food and Fuel Prices, Human Development Network, Banque mondiale, Washington DC ([http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HDNFoodandFuel\\_Final.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/HDNFoodandFuel_Final.pdf)).

Banque mondiale (2008b), Realizing Rights Through Social Guarantees : An Analysis of New Approaches to Social Policy in Latin America and South Africa, Rapport N° 40047-GLB, Banque mondiale, Washington, DC ([http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164107324437/Realizing\\_Rights\\_through\\_Social\\_Guarantees-web1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/3182370-1164107324437/Realizing_Rights_through_Social_Guarantees-web1.pdf)).

Banque mondiale (2010a), Mali : Filets sociaux, rapport n° 53222-ML, Banque mondiale, Washington, DC ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/23/000333037\\_20110523002251/Rendered/PDF/532220ESW0Gray0OFFICIAL0USE0ONLY090.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/05/23/000333037_20110523002251/Rendered/PDF/532220ESW0Gray0OFFICIAL0USE0ONLY090.pdf)).

Banque mondiale (2010b), Designing and Implementing a Rural Safety Net in Low Income Setting : Lessons Learned from Ethiopia's Productive Safety Net Programme 2005-09, Banque mondiale, Washington, DC (<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/EthiopiaPSNPLessonsLearnedLite.pdf>).

Barrett, S., Munavu, M. (2011), In search of accountability in social protection programming, HelpAge International, Londres.

Barrientos, A. (2008), Financial Social Protection, Social Protection for the Poor and Poorest, Palgrave, New York.

Barrientos, A., Scott, J. (2008), 'Social Transfers and Growth : A Review', Document de travail du BWPI n° 52, Brooks World Poverty Institute, Manchester (<http://www.bwpi.manchester.ac.uk/resources/Working-Papers/bwpi-wp-5208.pdf>).

Besley, T., Burgess, R., Rasul, I. (2003), 'Benchmarking Government Provision of Safety Nets', Série Safety Net Primer, Mai 2003, Banque mondiale, Washington, DC (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/80703/Dc%202002/courses/dc2002/readings/besley.pdf>).

Bezuneh, M., Deaton, B. J., Norton, G. (1988), 'Food aid impacts in rural Kenya', American Journal of Agricultural Economics, Vol. 70(1), pp. 181-191.

BIT (Bureau international du travail) (1952), « C-102 - Convention concernant la sécurité sociale [norme minimum] », OIT, Genève (<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/single.pl?query=011952102@ref&chspec=01>).

BIT (Bureau international du travail) (2005), « Social Protection as a Productive Factor », Conseil d'administration, 294<sup>e</sup> session, Commission de l'emploi et de la politique sociale, quatrième point à l'ordre du jour (GB.294/ESP/4), OIT, Genève (<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb294/pdf/esp-4.pdf>).

BIT (Bureau international du travail) (2008), Can Low-Income Countries Afford Basic Social Protection, Social Security Policy Briefings Paper n° 3, BIT, Genève ([http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09\\_73\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2008/108B09_73_engl.pdf)).

BIT (Bureau international du travail) (2009), Bolsa Familia in Brazil : Context, concepts and impacts, BIT, Genève ([http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09\\_28\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/109B09_28_engl.pdf)).

BIT (Bureau international du travail) (2011a), Rapport IV - La sécurité sociale pour la justice sociale et une mondialisation équitable - Discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale) en vertu de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2011, sixième question à l'ordre du jour, Conférence internationale du Travail, 100<sup>e</sup> session, 2011, ILC.100/VI. Genève : BIT ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_154234.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_154234.pdf)).

BIT (Bureau international du travail) (2011b), Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive. Rapport du groupe consultatif sur le socle de protection sociale. Genève : ILO. ([http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_176520.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_176520.pdf))

BIT (Bureau international du travail) et OMS (Organisation mondiale de la santé) (2009), The Social Protection Floor -- A Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Coordination on the Social Protection Floor, BIT et OMS, Genève (<http://www.un.org/ga/second/64/socialprotection.pdf>).

Britto, T. (2005), Recent trends in the development agenda of Latin America : an analysis of conditional cash transfers, Ministère du développement social, Brésil.

Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M., Drake, L. (2009), Rethinking School Feeding — Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector, Banque mondiale, Washington, DC ([http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/DID\\_School\\_Feeding.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099080042112/DID_School_Feeding.pdf)).

Cain, E. (2009), 'Social Protection and Vulnerability, Risk and Exclusion Across the Life-Cycle', OECD (ed.), Promoting Pro-Poor Growth — Employment and Social Protection, OCDE, Paris, pp. 129-144 (<http://www.oecd.org/dataoecd/26/39/43280790.pdf>).

CCS (Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination). 2009. CEB Issue Paper : The global financial crisis and its impact on the work of the UN system. Genève : CCS ([http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Global%20Financial%20Crisis\\_fr.pdf](http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Global%20Financial%20Crisis_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2004), Méthodes de l'Aide : Volume 1 — Lignes directrices : Gestion du Cycle de Projet, Office des publications officielles de l'Union européenne, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid\\_adm\\_pcm\\_guidelines\\_2004\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2005), Analyse Institutionnelle et Développement des Capacités : Pourquoi et Comment?, Collection Outils et méthodes, document de référence n° 1, EuropeAid, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid\\_institutional\\_assessment\\_capacity\\_devlpmt\\_2006\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_institutional_assessment_capacity_devlpmt_2006_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2007), Appui aux programmes sectoriels - Couvrant les trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne, Collection Outils et méthodes, Lignes directrices n° 2, EuropeAid, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/105aguidelines\\_support\\_to\\_sector\\_prog\\_11\\_sept07\\_final\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/105aguidelines_support_to_sector_prog_11_sept07_final_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2008a), Commission's/EU's response to the high oil and food prices, MEMO/08/421, Bruxelles, 19 juin 2008 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/421>).

CE (Commission européenne) (2008b), Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne — Stratégie-cadre, EuropeAid, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/backbone\\_strategy\\_technical\\_cooperation\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/backbone_strategy_technical_cooperation_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2008c), Lignes directrices pour l'appui de la CE à la microfinance, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg ([http://www.acpeumicrofinance.org/images/origine/guidelines\\_for\\_ec\\_support\\_to\\_microfinance\\_fr.pdf](http://www.acpeumicrofinance.org/images/origine/guidelines_for_ec_support_to_microfinance_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009a), Sécurité alimentaire : comprendre et relever le défi de la pauvreté, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/163a\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/163a_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009b), Stratégie de l'UE pour le soutien à la réduction des risques de catastrophes dans les pays en développement, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/EU\\_Strategy\\_supporting\\_DRR\\_2009\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/EU_Strategy_supporting_DRR_2009_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009c), 'The Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises — DG ECHO Funding Guidelines', Direction générale pour l'aide humanitaire, Bruxelles ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/ECHO\\_Cash\\_Vouchers\\_Guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/sectoral/ECHO_Cash_Vouchers_Guidelines.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009d), Pour une coopération technique plus efficace, Collection Outils et méthodes, Lignes directrices n° 3, EuropeAid, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/guidelines\\_on\\_tc\\_finale\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/ensure-aid-effectiveness/documents/guidelines_on_tc_finale_fr.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009e), Aider les pays en développement à surmonter la crise {SEC(2009) 442} {SEC(2009) 443} {SEC(2009) 444} {SEC(2009) 445}, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM(2009) 160 final du 8 avril 2009, Bruxelles (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0160:FIN:FR:PDF>).

CE (Commission européenne) (2009f), Aid Delivery Methods -- Guidelines on the Programming, Design and Management of General Budget Support, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines\\_budget\\_support\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf)).

CE (Commission européenne) (2009g), Guidelines for Funding School Feeding, 4 novembre 2009, Direction générale pour l'aide humanitaire, Bruxelles.

CE (Commission européenne) (2010a), L'assistance alimentaire humanitaire, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, SEC(2010) 374, COM(2010) 126 final du 31 mars 2010, Bruxelles (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0126:FIN:FR:PDF>).

CE (Commission européenne) (2010b), Un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, SEC(2010) 379, COM(2010) 127 final du 31 mars 2010, Bruxelles (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0127:FIN:FR:PDF>).

CE (Commission européenne) (2010c), Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, SEC(2010) 418, SEC(2010) 419, SEC(2010) 420, SEC(2010) 421, SEC(2010) 422, COM(2010) 159 final du 21 avril 2010, Bruxelles ([http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_COM\\_2010\\_0159\\_MDG\\_FR.PDF](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_COM_2010_0159_MDG_FR.PDF)).

CE (Commission européenne) (2010d), Interim Position Paper on Nutrition in Emergencies, 26 mai 2010, Direction générale pour l'aide humanitaire et la protection civile (DG ECHO) Bruxelles.

CE (Commission européenne) (2010e), Food Security Thematic programme -- Thematic Strategy Paper (update) and Multiannual Indicative Programme 2011-13, Document C/2010/9263, 21 décembre 2010, Bruxelles ([http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/FSTP%202011-2013\\_Commission%20adoption.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/FSTP%202011-2013_Commission%20adoption.pdf)).

CE (Commission européenne) (2011a), La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure: Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide, Collection Outils et méthodes, Document de référence n° 13, EuropeAid, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg (<http://bookshop.europa.eu/fr/la-lutte-contre-la-sous-nutrition-dans-l-assistance-ext-rieure-pbKQ3110700/>).

CE (Commission européenne) (2011b), Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement {SEC(2011) 1172 final ; SEC(2011) 1173 final}, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, et au Comité des Régions, COM (2010) 637 final, Bruxelles, 13 octobre 2011 ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda\\_for\\_change\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/documents/agenda_for_change_fr.pdf)).

CE (Commission Européenne) (2012), Budget Support Guidelines: Programming, Design and Management -- A modern approach to budget support, Collection Outils et Méthodes, Document de travail, Office des publications de l'Union Européenne, Luxembourg (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/blog/guidelines-programming-design-and-management-general-budget-support-1>).

- Chapman, K. (2006), Using social transfer to scale up equitable access to education and health services, Background Paper, DFID Policy Division, Londres (<http://www.educacionenvalores.org/IMG/pdf/social-transfers-back.pdf>).
- Chastre, C., Duffield, A., Kindness, H., LeJeune, S., Taylor, A. (2009), The Minimum Cost of a Healthy Diet — Findings from piloting a new methodology in four study locations, publication originale en 2007, corrigée en janvier 2009, Save the Children, Londres ([http://www.savethechildren.org.uk/en/54\\_8355.htm](http://www.savethechildren.org.uk/en/54_8355.htm)).
- Cherrier, C. (2009), Exploring Alternative Delivery Models for UNRWA's Social Safety Net Programme, Rapport final, Étude demandée par le département des services sociaux et de secours de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
- Christiansen, K., Coyle, E., Lockhart, C. (2004), Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Harmonisation and Alignment in Fragile States, résumé, étude demandée par le processus d'apprentissage et consultatif de l'OCDE CAD, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/1457.pdf>).
- CICR (Comité international de la Croix-Rouge) et FICR (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) (2007), Lignes directrices sur les programmes de transferts monétaires, CICR et FICR, Genève (<http://www.cashlearning.org/resources/library/12-lignes-directrices-sur-les-programmes-de-transferts-montaires>).
- Clarke, D. (2010), Reinsuring the Poor : Group Microinsurance Design and Costly State Verification, université d'Oxford, Oxford ([http://erd.eui.eu/media/2010/Clarke\\_ReinsuringThePoor\\_ERD2010\\_v52.pdf](http://erd.eui.eu/media/2010/Clarke_ReinsuringThePoor_ERD2010_v52.pdf)).
- Coady, D. (2003), Alleviating structural poverty in developing countries : the approach of Progresa in Mexico, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries : Review of Lessons and Experience, Banque mondiale, Washington DC ([http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting\\_En.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1138140795625/Targeting_En.pdf)).
- Cromwell, E., Harnett, P. (2000), Malawi Starter Pack Scheme 1999-2000 : Evaluation of a Pilot Voucher Scheme for Starter Packs, Volume 1 : The Standard Voucher, Overseas Development Institute, Londres.
- CSP (Centre for Social Protection de l'Institute of Development Studies), ODI (Social Protection Programme de l'Overseas Development Institute), UEA-DEV (École de développement international à l'université d'East Anglia) et RHVP (Programme régional de la lutte contre la faim et la vulnérabilité) (2010a), Social Protection in Africa : Where Next? (<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/SocialProtectioninAfricaWhereNext.pdf>).
- CSP (Centre for Social Protection de l'Institute of Development Studies), ODI (Social Protection Programme de l'Overseas Development Institute), UEA-DEV (Ecole de développement international à l'université d'East Anglia) et RHVP (Programme régional de la lutte contre la faim et la vulnérabilité) (2010b) ; Social Protection in Africa : A Way Forward (<http://www.odi.org.uk/resources/download/5010.pdf>).
- CUE (Conseil de l'Union européenne) (1996), Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, JO L 166 du 5.7.1996, pp. 1-11 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996R1292:FR:HTML>).
- CUE (Conseil de l'Union européenne) (2009), Conclusions du Conseil sur l'aide aux pays en développement pour surmonter la crise, Note 10018/09 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/09/st10/st10018.fr09.pdf>).
- CUE (Conseil de l'Union européenne) (2010), Conclusions du Conseil sur un cadre stratégique de l'UE pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire, 3011<sup>e</sup> session du Conseil Affaires étrangères, Bruxelles, 10 mai 2010 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/FR/foraff/114358.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/FR/foraff/114358.pdf)).
- Davies, M., McGregor, J. A. (2009), 'Social Protection : Responding to a Global Crisis', IDS Bulletin, No 40(5), Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni.
- de Janvry, A., Sadoulet, E. (2006), 'Making Conditional Cash Transfers More Efficient : Designing for Maximum Effect of the Conditionality', World Bank Economic Review, N° 20(1) : 1-29, Banque mondiale, Washington, DC ([http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/24/000333037\\_20130524144315/Rendered/PDF/775100JRN020060sh0Transfer0Programs.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/05/24/000333037_20130524144315/Rendered/PDF/775100JRN020060sh0Transfer0Programs.pdf)).

de Neubourg, C. (2002), 'Incentives and the Role of Institutions in the Provision of Social Safety Nets', Social Protection Discussion Paper Series, N° 0226, Banque mondiale, Washington, DC ([http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/02/15/000094946\\_03020104010280/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/02/15/000094946_03020104010280/Rendered/PDF/multi0page.pdf)).

de Neubourg, C. (2009), 'Social Protection and Nation-Building : an essay on why and how universalist social policy contributes to stable nation-states', Townsend, P. (ed.), Building Decent Societies : Rethinking the Role of Social Security in Development, pp. 63-79, Organisation internationale du travail, Genève.

de Waal, A. (1996), 'Social Contract and Deterring Faim : First Thoughts', Disasters, N° 20(3) : 194-205.

del Ninno, C., Subbarao, K., Milazzo, A. (2009), 'How to Make Public Works Work : A Review of the Experiences', Social Protection Discussion Paper, N° 0905, Banque mondiale, Washington DC (<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0905.pdf>).

Dercon, S. (2006), 'Risk, Growth and Poverty : What Do We Know, What Do We Need To Know', Queen Elizabeth House Working Papers, N° 148, Université d'Oxford, Oxford (<http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps148.pdf>).

Devereux, S., Sabates-Wheeler, R. (2004), 'Transformative Social Protection', IDS Working Paper, N° 232, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni ([http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative\\_Social\\_Protection.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Transformative_Social_Protection.pdf)).

Devereux, S., Marshall, J. MacAskill, J., Pelham, L. (2005), Making Cash Count : Lessons from Cash Transfer Schemes in East and Southern Africa for Supporting the Most Vulnerable Children and Households, Rapport pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Save the Children, HelpAge International et l'Institute of Development Studies, Brighton et Londres (<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=FD827842-5056-8171-7BB990CABFDB1D87>).

Devereux, S. (2006), « Cash Transfers and Social Protection », document préparé pour l'atelier régional sur « Cash Transfer Activities in Southern Africa », co-organisé par le Réseau sur les questions de pauvreté en Afrique Australe (SARPN), le Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité (RHVP) et Oxfam GB, Johannesburg, 9-10 octobre 2006.

Devereux, S., Solomon, C. (2006), 'Employment creation programmes : the international experience', Issues in Employment and Poverty, Document de discussion n° 24, Département de l'analyse économique et des marchés du travail, Bureau international du travail, Genève (cité dans EPRI, 2010).

Devereux, S., Coll-Black, S. (2007), 'Review of Evidence and Evidence Gaps on the Effectiveness and Impacts of DFID-supported Pilot Social Transfer Schemes', rapport demandé par le DFID, Institute of Development Studies, Brighton, Royaume-Uni.

Devereux, S., Cipryk, R. (2009), 'Social Protection in sub-Saharan Africa : A Regional Review', document rédigé dans le cadre d'une étude sur la protection sociale financée par la Ford Foundation, Institute of Development Studies, Centre for Social Protection, Brighton, Royaume-Uni.

DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2005), « Social Transfers and Chronic Poverty : Emerging Evidence and the Challenge Ahead », document de pratique, DFID, Londres (<http://www.eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC20106.pdf>).

DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2006a), 'Using social transfers to improve human development', Document de pratique, Social Protection Briefing Note Series, N° 3, DFID, Londres ([http://www.sarprn.org/documents/d0001961/DFID\\_Social-transfers\\_Feb2006.pdf](http://www.sarprn.org/documents/d0001961/DFID_Social-transfers_Feb2006.pdf)).

DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2006b), 'Social protection and economic growth in poor countries', document de pratique, Social Protection Briefing Note Series, N° 4, DFID, Londres (<http://www.gsdr.org/docs/open/SP16.pdf>).

DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2006c), 'Managing the fiduciary risk associated with social cash transfer programmes', document de pratique, How to note, DFID, Londres (<http://www.gsdr.org/docs/open/SP22.pdf>).

- DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2010), *The neglected crisis of undernutrition : DFID's Strategy*, DFID, Londres (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/hunger-foodsecurity-nutrition/document/neglected-crisis-undernutrition-dfids-strategy>).
- DFID (United Kingdom's Department for International Development) (2011), *Cash Transfers — Evidence Paper*, Avril 2011, Policy Division 2011, DFID, Londres (<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/cash-transfers-evidence-paper.pdf>).
- Drèze, J., Sen, A. (1989), *Hunger and Public Action*, Oxford University Press, Oxford.
- Duflo, E. (2003), « Grandmothers and Granddaughters : Old-Age Pensions and Intra-household Allocation in South Africa », *The World Bank Economic Review*, 17(1) : 1-25.
- Easterling, W. E., Aggarwal, P. K., Batima, P., Brander, K. M., Erda, L., Howden, S. M., Kirilenko, A., Morton, J., Soussana, J.-F., Schmidhuber, J., Tubiello, F. N. (2007), « Food, fibre and forest products », Parry, M. L., Canziani, O. F., Palutikof, J. P., van der Linden, P. J., Hanson, C. E. (eds), *Bilan 2007 des changements climatiques : conséquences, adaptation et vulnérabilité — Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'Évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, pp. 273313, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ellis, F., Devereux, S., White, P. (2009), *Social Protection in Africa*, Edward Elgar, Cheltenham.
- EPRI (Economic Policy Research Institute), *Social Transfers Evidence Base* (2010) (<http://epri.org.za/resources/social-transfers-evidence-base/>).
- ECOSOC (Conseil économique et social) (1999) « Questions de fond au regard de la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels : observation générale 12 — Le droit à une nourriture suffisante (Article 11) ». E/C.12/1999/5, 12 mai 1999, Nations Unies, Genève ([http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF\\_publications/FR/General\\_Comment\\_12\\_FR.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/FR/General_Comment_12_FR.pdf)).
- Parlement européen, Conseil et Commission (2006), *Le consensus européen pour le développement, Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne*, JO C 46, 24.2.2006, p. 1 ([http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european\\_consensus\\_2005\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_fr.pdf)).
- Fan, S. (2010), *Réduire la faim de moitié — Atteindre le premier objectif du millénaire pour le développement par une approche inhabituelle*, Politiques alimentaires : rapport, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington DC (<http://www.ifpri.org/node/7074?print>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (1996), *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/003/w3613f/w3613f00.htm>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2001), *Ciblage et amélioration de la nutrition — Moyens d'améliorer le statut nutritionnel*, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/005/y1329f/y1329f00.htm>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2002), *État de l'insécurité alimentaire dans le monde*, quatrième édition, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/005/y7352f/y7352f00.htm>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2005), *Droit à l'alimentation — Directives volontaires*, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/009/y7937f/y7937f00.htm>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2007), *Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, 2006, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/009/a0800f/a0800f00.htm>).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2008), *Initiative contre la flambée des prix des denrées alimentaires de la FAO — Guide des actions immédiatement réalisables au niveau du pays*, FAO, Rome ([http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports\\_and\\_docs/IFSP\\_guide\\_immediate\\_action.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/IFSP_guide_immediate_action.pdf)).
- FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2009a), *Responding to the food crisis : Synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments*, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/011/i0769e/i0769e00.htm>).

FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2009b), L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2009 — Crises économiques — répercussions et enseignements, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm>).

FAO (Organisation pour l'alimentation et l'agriculture) (2010), L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2010 — Combattre l'insécurité alimentaire lors des crises prolongées, FAO, Rome (<http://www.fao.org/docrep/013/i1683f/i1683f.pdf>).

Farrington, J., Slater, R. (2009), Lump Sum Cash Transfers in Developmental and Post-Emergency Contexts : How well have they performed?, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4691.pdf>).

Finan, J. T., Rashid, A., Woel, B., Arunga, D., Ochola, S., Rutere, S. (2010), Impact Evaluation of WFP School Feeding Programmes in Kenya (1999-2008): A Mixed-Methods Approach, Vol. 1, Rapport d'évaluation complet, rapport demandé par l'Office d'évaluation du programme alimentaire mondial, PAM, Rome (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp219433.pdf>).

Fiszbein, A., Schady, N. (2009), Conditional Cash Transfers : Reducing Present & Future Poverty, Policy Research Report, Banque mondiale, Washington, DC (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2597/476030PU-BOCond1010Official0Use0Only1.pdf?sequence=1>).

Gassmann, F. (2010), « Note on performance measurement for social protection », note demandée par la Direction générale Développement et coopération — EuropeAid, E3/ESIP, Commission européenne, Octobre 2010, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht.

Gelli, A., Meir, U., Espejo, F. (2007), « Does Provision of Food in School Increase Girls' Enrolment? Evidence from Schools in sub-Saharan Africa », *Food and Nutrition Bulletin*, 28(2), pp. 149-155.

Gentilini, U. (2007), Transferts monétaires et aide alimentaire — un premier inventaire, Document hors série N° 18, PAM, Rome ([http://www.wfp.org/sites/default/files/OP\\_18\\_French\\_O.pdf](http://www.wfp.org/sites/default/files/OP_18_French_O.pdf)).

Gentilini, U. et Omamo, S. (2009), 'Unveiling Social Safety Nets', Occasional Paper N° 20, PAM, Rome (<http://www.wfp.org/content/unveiling-social-safety-nets>).

Gertler, Paul J., Martinez, Sebastian W., Rubio-Codina, Marta, 2006, « Investing cash transfers to raise long-term living standards », Document de travail de recherche sur les politiques n° 3994, Banque mondiale ; actuellement publié sous : Gertler, Paul J., Martinez, Sebastian W., Rubio-Codina, Marta, 2012, « Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards », *American Economic Journal : Applied Economics*, American Economic Association, janvier 2012, Vol. 4(1), pp. 164-92.

Forum humanitaire mondial (2009), Human Impact Report – Climate Change: The Anatomy of a Silent Crisis, Forum humanitaire mondial, Genève (<http://www.ghf-ge.org/human-impact-report.pdf>).

Graham, C. (2002), « L'importance de l'opinion publique : un cadre conceptuel de prise en compte de l'économie politique dans les politiques de filets de protection et d'aide sociale », Social Protection Discussion Paper Series, N° 0233, Banque mondiale, Washington, DC (<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0233French.pdf>).

Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E., Ouerghi, A. (2008), For Protection & Promotion : The Design and Implementation of Effective Safety Nets, Banque mondiale, Washington, DC (<http://go.worldbank.org/K0Z8SB4VJ0>).

Handa, S., Peterman, A., Davis, B., Stampini, M. (2009), « Opening Up Pandora's Box : The Effect of Gender Targeting and Conditionality on Household Spending Behavior in Mexico's Progresa Program », *World Development* Vol. 37(6) : 1129-1142.

Harvey, P., Holmes, R., Slater, R., Martin, E. (2007), Social Protection in Fragile States, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/3466.pdf>).

Harvey, P., Proudlock, K., Clay, E., Riley, B., Jaspars, S. (2010), Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts — A review of current thinking, Synthèse, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4934.pdf>).

- Haseen, F. (2006), « Change in Food and Nutrient Consumption Among the Ultra Poor : Is the CFPR/TUP Programme Making a Difference? », CFPR/TUP Working Paper Series N° 11, BRAC Research and Evaluation Division, Dhaka.
- Hauenstein Swan, S., Vaitla, B., Devereux, S. (2009), « An Integrated Intervention Framework for Fighting Seasonal Hunger », Seasonality Revisited, International Conference, Institute of Development Studies, United Kingdom, 8-10 juillet 2009 ([http://www.future-agricultures.org/pp-conference-papers/doc\\_download/1008-hauenstein-swan-2009-interventions-to-address-seasonal-hunger](http://www.future-agricultures.org/pp-conference-papers/doc_download/1008-hauenstein-swan-2009-interventions-to-address-seasonal-hunger)).
- Hefeker, C., Michaelowa, K. (2005), « Can process conditionality enhance aid effectiveness? », *Public Choice*, 122(1) : 159-175.
- Heller, P. (2005), « Understanding Fiscal Space », IMF Policy Discussion Paper PDP/05/4, Fonds monétaire international, Washington, DC (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdp/2005/pdp04.pdf>).
- Herforth, A. 2012. Guiding Principles for Linking Agriculture and Nutrition : Synthesis from 10 development institutions. Final Draft for Consultation. Rome : FAO ([https://www.securenutritionplatform.org/Documents/Herforth\\_Synthesis%20of%20Ag-Nutr%20Guidance.pdf](https://www.securenutritionplatform.org/Documents/Herforth_Synthesis%20of%20Ag-Nutr%20Guidance.pdf)).
- Hickey, S. (2007), Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa, Working Paper 4, Brooks World Poverty Institute, Manchester ([http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/bwpi/publications/working\\_papers/bwpi-wp-0407.pdf](http://www.seed.manchester.ac.uk/medialibrary/bwpi/publications/working_papers/bwpi-wp-0407.pdf)).
- Hickey, S., Sabates-Wheeler, R., Guenther, G., Macauslan, I. (2009), « Promoting Social Transfers : DFID and the politics of influencing », document de travail n° 32, Department for International Development, London (<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/evaluation/politics-influencing-working-paper-32.pdf>).
- Hickey, S. (2010), The Politics of Social Protection in Africa : What do we get from a 'Social Contract' Approach?, document préparé pour la conférence intitulée « Experiences and lessons from social protection programmes across the developing world : what role for the EU? », Rapport européen pour le développement, Paris, France, 17 et 18 juin 2010 (<http://erd.eu.eu/media/BackgroundPapers/Hickey.pdf>).
- HLTF (Groupe d'action de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale) (2008), Cadre global d'action. New York : Nations Unies. <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>
- HLTF (Groupe d'action de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale) (2010), Cadre global d'action actualisé. New York : Nations Unies. [http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA\\_French.pdf](http://un-foodsecurity.org/sites/default/files/UCFA_French.pdf)
- Hodges, A., White, P., Greenslade, M. (2011), Guidance for DFID country offices on measuring and maximising value for money in cash transfer programmes — Toolkit and explanatory text, Department for International Development, Londres (<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/guid-dfid-cnty-offs-meas-max-vfm-csh-trsfr-progs.pdf>).
- Holmes, R., Jones, N. (2010), Social protection programming : the need for a gender lens, ODI Briefing Paper, 63, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4944.pdf>).
- Holmqvist, G. (2010a), « Fertility impact of social transfers in sub-Saharan Africa — What about pensions? », BWPI Working Paper 119, Brooks World Poverty Institute, Manchester.
- Holmqvist, G. (2010b), 'External Financing of Social Protection — Opportunities and Risks', document présenté lors de la conférence de 2010 sur le rapport européen pour le développement, Dakar, 28-30 juin 2010.
- Horton, S., Ross, J. (2003), 'The Economics of Iron Deficiency', *Food Policy*, 28(1) : 51-75.
- Jones, L., Jaspars, S., Pavanello, S., Ludi, E., Slater, R., Arnall, A., Grist, N., Mtisi, S. (2010), Responding to a changing climate — Exploring how disaster risk reduction, social protection and livelihoods approaches promote features of adaptive capacity, Document de travail n° 319, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4790.pdf>).
- Kazianga, H., de Walque, D., Alderman, H. (2008), Educational and Health Impact of Two School Feeding Schemes : Evidence from a Randomized Trial in Rural Burkina Faso, Banque mondiale, Washington, DC.

Kildal, N., Kuhnle, S. (2002), « The principle of Universalism : tracing a key idea in the Scandinavian welfare model », document présenté lors de la première conférence du réseau européen de recherche en politiques sociales, Valeurs sociales, Politiques sociales, Université de Tilburg, Tilburg, 29-31 août 2002 (<http://www.basicincome.org/bien/pdf/2002KildalKuhnle.pdf>).

LEGS (Livestock Emergency Guidelines and Standards Project) (2009), Normes et directives pour l'aide d'urgence à l'élevage, Practical Action Publishing, Rugby ([http://www.livestock-emergency.net/userfiles/LEGS\\_French\\_final%20reduced%20size.pdf](http://www.livestock-emergency.net/userfiles/LEGS_French_final%20reduced%20size.pdf)).

Levy, S. (ed.) (2005), Starter Packs : A Strategy to Fight Hunger in Developing Countries? — Lessons from the Malawi Experience 1998–2003, CABI Publishing, Wallingford (<http://bookshop.cabi.org/Uploads/Books/PDF/9780851990088/9780851990088.pdf>).

Lor-Mehdiabadi, W., Adams, L. (2008a), Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises, Part 1 — Evaluation Report, Direction générale pour l'aide humanitaire (DG ECHO), Bruxelles ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2008/cash\\_evaluation\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2008/cash_evaluation_report.pdf)).

Lor-Mehdiabadi, W., Adams, L. (2008b), Evaluation and Review of the Use of Cash and Vouchers in Humanitarian Crises, Part 2 — Evaluation Report, Direction générale pour l'aide humanitaire (DG ECHO), Bruxelles ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2008/cash\\_review\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/evaluation/2008/cash_review_report.pdf)).

Lustig, N. (ed.) (2000), Shielding the Poor—Social Protection in the Developing World, The Brookings Institution Press and Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Maluccio J., Flores, R. (2005), « Impact evaluation of a conditional cash transfer pro — the Nicaraguan Red de Proteccion Social », Research Report 141, IFPRI, Washington, DC.

Martinez, S. (2005), 'Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia', Working Paper, Université de Berkeley, Berkeley.

Mascie-Taylor, N., Marks, K., Goto, R. (2010), A short-term cash-for-work programme improved nutritional status, food expenditure and consumption of CLP dwellers in the Monga (hungry) season 2007, Chars Livelihoods Programme, Dhaka.

Maxwell, D., Sadler, K., Sim, A., Mutonyi, M., Egan, R., Webster, M. (2008), Emergency food security interventions, Good Practice Review, N° 10, Overseas Development Institute, Humanitarian Practice Network, Londres (<http://www.odihpn.org/documents%2Fgpr10.pdf>).

McCord, A. (2005), « A Critical Evaluation of Training within the South African National Public Works Programme ». *Journal of Vocational and Educational Training*, 57(4).

McCord, A. (2008), « The social protection function of short term public works programmes in the context of chronic poverty », Barrientos, A., Hulme, D. (eds), *Social protection for the poor and poorest : concepts, policies and politics*, Palgrave Macmillan, Londres.

McCord, A. (2009), Cash transfers : affordability and sustainability, Project Briefing, N° 30, Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/3508.pdf>).

MCDSS (Ministère du développement communautaire et des services sociaux) et GTZ (Agence de coopération technique allemande) (2005), External monitoring and evaluation report of the pilot social cash transfer scheme, district de Kalomo, Lusaka, Zambie (MDCSS/GTZ).

MCDSS (Ministère du développement communautaire et des services sociaux) et GTZ (Agence de coopération technique allemande) (2007), The pilot social cash transfer scheme in Zambia : summary report, sixième édition, Lusaka, Zambie (MCDSS/GTZ).

Meyer, J. (2007), The Use of Cash/Vouchers in Response to Vulnerability and Food Insecurity — Case Study Review and Analysis, Tango International, Inc. pour le programme alimentaire mondial (<https://googledrive.com/host/OB-5kizcQrKucOTml5VS1rUFZQSEE/SICVP-Case-Study-Review.pdf>).

- Miller, C., Tsoka, M., Reichert, K. (2008), External evaluation of the Mchinji Social Cash Transfer Pilot, Center for International Health and Development (CIHD) de l'Université de Boston, Boston ([http://www.unicef.org/malawi/MLW\\_resources\\_impactsocialcashtrf.pdf](http://www.unicef.org/malawi/MLW_resources_impactsocialcashtrf.pdf)).
- Mkandawire, T. (2005), « Targeting and Universalism in Poverty Reduction » Social Policy and Development Programme Paper N° 23, UNRISD, Genève ([http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/955FB8A594EEA0B0C-12570FF00493EAA/\\$file/mkandatarget.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/955FB8A594EEA0B0C-12570FF00493EAA/$file/mkandatarget.pdf)).
- NEPAD (Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique) (2008), The Pan African Nutrition Initiative, NEPAD, Johannesburg (<http://www.caadp.net/pdf/Pan-African-Nutrition-Initiative-Report2008.pdf>).
- Nino-Zarazua, M., Barrientos, A., Hulme, D., Hickey, S. (2010), « Social protection in sub-Saharan Africa : will the green shoots blossom? », MPRA Paper N° 22422, Brooks World Poverty Institute, Manchester.
- Nyanguru, A. C. (2007), The Economic and Social Impacts of the Old Age Pension on the Protection of the Basotho Elderly and their Households, Université nationale du Lesotho, Maseru (cité dans EPRI 2010).
- ODI (Overseas Development Institute) (2009a), Social Protection in Pastoral Areas, Synthesis paper, Humanitarian Policy Group, ODI, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/3300.pdf>).
- ODI (Overseas Development Institute) (2009b), Targeting of Social Transfers : A review for DFID, ODI, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4521.pdf>).
- ODI (Overseas Development Institute) (2010), Appropriate, Achievable and Acceptable : a practical tool for good targeting, Social Protection Toolsheet, ODI, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/4697.pdf>).
- OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques) (2009), Vers une croissance pro-pauvres : l'emploi et la protection sociale, OCDE, Paris (<http://www.oecd.org/fr/cad/reductiondelapauvrete/43528735.pdf>).
- OCDE (Organisation pour le développement et la coopération économiques) (2012), Union européenne — Comité d'aide au développement (CAD) — Examen par les pairs 2012, OCDE, Paris (<http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/EU%20French%20CRC%20doc%20FINAL.pdf>).
- Omamo, S. W., Gentilini, U., Sandstrom, S. (eds) (2010), Revolution : From Food Aid to Food Assistance — Innovations in Overcoming Hunger, PAM, Rome (<http://www.wfp.org/content/revolution-food-aid-food-assistance-innovations-overcoming-hunger>).
- ONU (Organisation des Nations Unies) (1948), Déclaration universelle des droits de l'homme (<http://www.un.org/fr/documents/udhr/>).
- ONU (Organisation des Nations Unies) (1966), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (<http://www.un-documents.net/icescr.htm>).
- ONU (Organisation des Nations Unies) (1975), Déclaration des droits des personnes handicapées — proclamée par la résolution de l'Assemblée générale n° 3447 (XXX) du 9 décembre 1975 (<http://www2.ohchr.org/english/law/res3447.htm>).
- ONU (Organisation des Nations Unies) (1989), Convention relative aux droits de l'enfant (<http://www.un-documents.net/crc.htm>).
- Oxfam (2005), cité (mais de manière incomplète) dans EPRI (2010) (<http://socialtransfersevidence.org/study/show/id/49>).
- Oxfam (2006a), Cash Transfer Programming in Emergencies, Oxfam, Oxford (<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/cash-transfer-programming-in-emergencies-115356>).
- Oxfam (2006b), Cash Transfer Programming in Emergencies : Pocket Cards, Oxfam, Oxford (<http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/cash-transfer-programming-in-emergencies-115356>).
- PAM (Programme alimentaire mondial) (2003) Stratégies de retrait pour les programmes d'alimentation scolaire : l'expérience du PAM, WFP/EB.1/2003/4-C, PAM, Rome.

PAM (Programme alimentaire mondial) (2008a), Plan stratégique 2008-11, PAM, Rome.

PAM (Programme alimentaire mondial) (2008b), Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments : Opportunities and Challenges, Questions de politique générale, point 4 de l'ordre du jour, 25 septembre 2008, WFP/EB.2/2008/4-B, PAM, Rome (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp187787.pdf>).

PAM (Programme alimentaire mondial) (2009a), Ce que l'expérience nous a appris : bonnes pratiques de 45 années d'alimentation scolaire, PAM, Rome (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp223425.pdf>).

PAM (Programme alimentaire mondial) (2009b), Feed Minds, Change Lives. School Feeding : Highlights and New Directions, PAM, Rome (<http://www.wfp.org/content/feed-minds-change-lives-school-feeding-highlights-and-new-directions>).

PAM (Programme alimentaire mondial) (2009c), Collection : La faim dans le monde : La faim et le rôle des marchés, PAM, Rome (<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp209118.pdf>).

Piron, L-H. (2004), Rights-based approaches to social protection, document élaboré pour le ministère britannique du développement international (DFID), Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odi.org.uk/resources/download/1078.pdf>).

PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2011) Sharing Innovative Experiences : Successful Social Protection Floor Experiences, vol. 18, PNUD, OIT, Groupe spécial pour la collaboration Sud-Sud, New York : PNUD, (<http://south-south.ipc-undp.org/library/successful-social-protection-floor-experiences.html>)

Rauch, E., Scheuer, H. (2007), Cash Workbook — A practical user's guide for the preparation and implementation of cash projects, Direction suisse pour la coopération et le développement, Bern ([http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC\\_Cash\\_Workbook](http://www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/SDC_Cash_Workbook)).

RED (Rapport européen sur le développement) (2010), La protection sociale pour un développement inclusif — Une nouvelle perspective dans la coopération de l'Union européenne avec l'Afrique, Centre Robert Schuman pour les études avancées, Institut universitaire européen, San Domenico di Fiesole (<http://erd.eui.eu/erd-2010/final-report/>).

RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité)/Wahenga (2007), Delivering Social Transfers, Social Transfer Policy Brief N° 5, Wahenga, Johannesburg ([http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/Brief\\_5.pdf](http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/Brief_5.pdf)).

RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité)/Wahenga (2008), Targeting social transfers, Regional Building Evidence Agenda Thematic Brief N° 2, Wahenga, Johannesburg ([http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/REBA\\_Thematic\\_Brief\\_2.pdf](http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/REBA_Thematic_Brief_2.pdf)).

RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité)/Wahenga (2010a), Seasonality and social protection in Africa, Frontiers of Social Protection Brief N° 8, Wahenga, Johannesburg ([http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/8.%20FoSP%20Brief%208%20-%20Seasonality%20and%20SP%20in%20Africa\\_web.pdf](http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/8.%20FoSP%20Brief%208%20-%20Seasonality%20and%20SP%20in%20Africa_web.pdf)).

RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité)/Wahenga (2010b), Dependency and Graduation, Frontiers of Social Protection Brief N° 5, Wahenga, Johannesburg (<http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/Frontiers%20of%20Social%20Protection%20Brief%20Number%205%20-%20Dependency%20&%20graduation.pdf>).

RHVP (Programme régional de lutte contre la faim et la vulnérabilité)/Wahenga (2010c), Electronic Delivery of Social Cash Transfers, Frontiers of Social Protection Brief N° 3, Wahenga, Johannesburg (<http://www.wahenga.net/sites/default/files/briefs/FOSP%20-%20BRIEF%203%20-%20Web.pdf>).

Sabates-Wheeler, R., Devereux, S. (2010), « Cash Transfers and High Food Prices : Explaining outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme », document présenté lors de la conférence du Chronic Poverty Research Centre intitulée « Ten Years of War Against Poverty », Université de Manchester, 8-10 septembre 2010 (<http://www.chronic-poverty.org/publications/details/cash-transfers-and-high-food-prices>).

Samson, M. (2009), « Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth », OCDE (ed.), Promoting Pro-Poor Growth : Social Protection, OCDE, Paris, pp. 43-59 (<http://www.oecd.org/dataoecd/26/63/43280571.pdf>).

- Samson, M., Cherrier, C. (2009), Etude de faisabilité pour un programme de transferts sociaux monétaires comme instrument majeur d'une protection sociale centrée sur l'enfant au Sénégal, Rapport final, EPRI, Unicef, Dakar ([http://www.unicef.org/wcaro/wcaro\\_SEN\\_SP\\_Study\\_Final\\_09.Fr.pdf](http://www.unicef.org/wcaro/wcaro_SEN_SP_Study_Final_09.Fr.pdf)).
- Samson, M., Kaniki, S., van Niekerk, I., MacQuene, K. (2007), The Social and Economic Impact of Cash Transfers.' Social Transfers Evidence Base, Synthesis document, document demandé par le UK Department for International Development (DFID) et publié par l'Institut de recherche en politique économique (EPRI), EPRI, Le Cap.
- Samson, M., Lee, U., Ndlebe, A., MacQuene, K., van Niekerk, I., Ghandhi, V., Harigaya, T., Abrahams, C. (2004), « The social and economic impact of South Africa's social security system », résumé du rapport final, demandé par la direction de l'économie et des finances, département du développement social, Afrique du Sud. Document de recherche de l'EPRI n° 37, Institut de recherche en politique économique, Le Cap.
- Samson, M., Van Niekerk, I. et Mac Quene, K. (2006). Designing and implementing social transfer programmes, EPRI Press, Le Cap ([http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing\\_and\\_implementing\\_social\\_transfer\\_programmes.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/designing_and_implementing_social_transfer_programmes.pdf)).
- Samson, M., Van Niekerk, I., Mac Quene, K. (2010), Designing and Implementing Social Transfer Programmes : a policy manual, deuxième édition, EPRI Press, Le Cap (<http://www.eprionline.com/resources/book/>).
- Save the Children (2009), Faim de changement : plan d'action chiffré en huit étapes pour lutter contre la faim des enfants dans le monde, The Save the Children Fund, Londres ([http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Faim\\_de\\_changement\\_2nd\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Faim_de_changement_2nd_1.pdf)).
- Schady, Norbert R. (2006), « Conditional Cash Transfer Programs : Reviewing the Evidence », Banque mondiale, Washington DC (cité dans EPRI, 2010).
- Scholz, W. (2005), 'Remarks on social protection as a productive factor', notes de la présentation à l'Université de Maastricht, novembre 2005 ([http://www.governance.unimaas.nl/training\\_activities/seminar\\_series/archives\\_downloads/Wolfgang\\_Scholz.pdf](http://www.governance.unimaas.nl/training_activities/seminar_series/archives_downloads/Wolfgang_Scholz.pdf)).
- Schubert, B., Slater, R. (2006), « Social Cash Transfers in Low-Income African Countries : Conditional or Unconditional? », Development Policy Review, Special Issue : Cash Transfers, 24(5), pp. 571-578.
- Schuring, E. (2010), « Conditions, Conditionality, Conditionalities, Responsibilities — Finding Common Ground », Document de travail n° 2010WP014, Maastricht Graduate School of Governance, Maastricht ([http://www.merit.unu.edu/publications/mgsog\\_wppdf/2010/wp2010-014.pdf](http://www.merit.unu.edu/publications/mgsog_wppdf/2010/wp2010-014.pdf)).
- UNSCN (Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies) (2010), Scaling Up Nutrition— A Framework for Action ([http://www.unscn.org/files/Announcements/Scaling\\_Up\\_Nutrition-A\\_Framework\\_for\\_Action.pdf](http://www.unscn.org/files/Announcements/Scaling_Up_Nutrition-A_Framework_for_Action.pdf)).
- Scott, J. (2009), « Social Transfers and Growth in Poor Countries », OCDE (ed.), Promoting Pro-Poor Growth : Social Protection, OCDE, Paris, pp. 61-68 (<http://www.oecd.org/dataoecd/26/23/43280632.pdf>).
- Sedlacek, Guiherme, Ilahi, Nadeem, Gustafsson-Wright, Emily (2000), « Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America : An Early Survey », Banque mondiale, Washington DC (cité dans EPRI 2010).
- Sen, A. (1995), « The Political Economy of Targeting », van de Walle, D., Nead, K. (eds), Public Spending and the Poor : Theory and Evidence, Baltimore : Barnes & Noble, Baltimore, pp. 11-24.
- Sen, A. (1999), Development as Freedom, Oxford University Press, Oxford.
- Slater, R., Ashley, S., Tefera, M., Buta, M., Esubalew, D. (2006), « PSNP Policy, Programme and Institutional Linkages », ODI, the IDLgroup, Indak (cité dans EPRI, 2010).
- Slater, R. (2009), Cash transfers : graduation and growth, Project Briefing, N° 29, ODI, Londres (<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4606.pdf>).

Subbarao, K., del Ninno, C., Andrews, C. and Rodriguez-Alas, C. (2010), « The Design and Implementation of Public Works Programs — A Toolkit for Practitioners », Projet, avril 2010, Banque mondiale, Washington, DC (<http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1131468287118/1876750-1274296604081/PWToolkitFinalVersion.pdf>).

the IDLgroup (2007), Building consensus for social protection : Insights from Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP) (<http://www.theidlgroup.com/documents/theIDLgroupPSNPconsensusbuildingfinal.pdf>).

Thompson, J., Millstone, E., Scoones, I., Ely, A., Marshall, F., Shah, E., Stagl, S. 2007, « Agri-food System Dynamics : pathways to sustainability in an era of uncertainty », STEPS Document de travail n° 4, STEPS Centre, Brighton, Royaume-Uni.

Turner, S., Devereux, S., Ellis, F., Freeland, N., Ntseane, D., Seeley, J., Seleka, T., White, P. (2010a), A Social Development Policy Framework for Botswana — Phase II : Framework and Strategy, rapport demandé par le ministère du gouvernement local de la république du Botswana, Unicef et RHVP, 26 mai 2010, Gaborone, Botswana.

Turner, S., Ellis, F., Freeland, N., Ntseane, D., Seleka, T., White, P. (2010b), A Social Development Policy Framework for— Phase I : Situation Analysis, rapport demandé par le ministère du gouvernement local de la république du Botswana, Unicef et RHVP, 26 mai 2010, Gaborone, Botswana.

Unicef (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), DFID (Ministère du Royaume-Uni pour le développement international), HelpAge International, Hope & Homes for Children, Institute of Development Studies, Organisation internationale du travail, Overseas Development Institute, Save the Children UK, PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) et Banque mondiale (2009), Joint Statement on Advancing Child-Sensitive Social Protection, Unicef, New York ([www.unicef.org/socialpolicy/files/CSSP\\_joint\\_statement\\_French.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/CSSP_joint_statement_French.pdf)).

Unicef (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2009), Support to Lesotho HIV and AIDS Response : Empowerment of Orphans and Vulnerable Children (OVC) : rapport intermédiaire à la CE, Unicef, Masseru.

Unicef (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) (2010), Social Protection : Accelerating the MDGs with Equity, Social and Economic Policy Working Briefs, Unicef, New York. ([http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Social\\_Protection\\_Accelerating\\_the\\_MDGs\\_with\\_Equity%281%29.pdf](http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Social_Protection_Accelerating_the_MDGs_with_Equity%281%29.pdf)).

Venetsanou, E. (2010), Desk Study on EC activities in the Right to Food area and on the relationship between Food Sovereignty and the Right to Food, rapport final, étude demandée par la Direction générale Développement et coopération — EuropeAid, Commission européenne, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg ([http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/24/01/2013\\_-\\_2032/final\\_report\\_224613\\_6april2010.pdf](http://capacity4dev.ec.europa.eu/system/files/file/24/01/2013_-_2032/final_report_224613_6april2010.pdf)).

Vincent, K., Cull, T. (2009), « Impacts of social cash transfers : case study evidence from across southern Africa », II Conferencia do IESE « Dinamicas da Pobreza e Padroes de Acumulagao em Mozambique », Maputo, 22 et 23 avril 2009 ([http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II\\_conf/Grupoll/Social\\_transfers\\_VINCENT.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/Grupoll/Social_transfers_VINCENT.pdf)).

Watson, C., Catley, A. (2008), Livelihoods, livestock and humanitarian response : the Livestock Emergency Guidelines and Standards, Network Paper N° 64, Humanitarian Practice Network at the Overseas Development Institute, Londres (<http://www.odihpn.org/report.asp?id=2962>).

Weigand, C., Grosh, M. (2008), « Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries », Social Protection Discussion Paper N° 0817, Banque mondiale, Washington, DC (<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0817.pdf>).

Yablonski, J., O'Donnell, M. (2009), Bénéfices durables : le rôle des transferts monétaires pour lutter contre la mortalité infantile, Save the Children, Londres ([http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Benefices\\_durables\\_low\\_res\\_1.pdf](http://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Benefices_durables_low_res_1.pdf)).

Yablonski, J., Woldehanna, T. (2008), Impact of Social Protection Programmes in Ethiopia on Child Work and Education, Young Lives Policy Brief 6, septembre 2008, Young Lives, Oxford (<http://www.younglives.org.uk/our-publications/policy-papers/impacts-of-social-protection-programmes-in-ethiopia-on-child-work-and-education>).

Yaschine, I., Davila, L. (2008), 'Why, When and How — Should Beneficiaries Leave a CCT Programme?', *Poverty in Focus*, N° 15, août 2008, pp. 8-9, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, Brasilia (<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus15.pdf>).



Ce document fait partie de la « **Collection Outils et méthodes** » lancée par EuropeAid en 2007. Cette collection vise à structurer la présentation des documents méthodologiques publiés par la direction sur la « Qualité des opérations ». La collection comprend trois sous-collections : les lignes directrices, les documents de référence et les documents de réflexion. D'autres titres de cette collection incluent:

## Lignes directrices

- Lignes directrices (n°1) « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général »
- Lignes directrices (n°2) « Appui aux programmes sectoriels : Couvrant les trois modalités de financement : appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne » — 2007
- Lignes directrices (n°3) « Pour une coopération technique plus efficace » — 2009
- Lignes directrices (n°4) « Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation » — 2009

## Documents de référence

- Document de référence (n°1) « Analyse institutionnelle et développement des capacités : pourquoi et comment? » — 2005
- Document de référence (n°2) « Appui à la décentralisation et la gouvernance locale dans les pays tiers » — 2007
- Document de référence (n°3) « Renforcer le contrôle interne de projet : comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » — 2007
- Document de référence (n°4) « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » — 2008
- Document de référence (n°5) « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » — 2008
- Document de référence (n°6) « Boîte à outils pour le développement des capacités » — 2009
- Document de référence (n°7) « Développement et gouvernance du secteur de l'eau : complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau » — 2009
- Document de référence (n°8) « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments » — 2010
- Document de référence (n°9) « Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP » — 2010
- Document de référence (n°10) « Trade and Private Sector Policy and Development — Support programmes financed by EU external assistance » — 2010
- Document de référence (n°11) « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector » — 2010
- Document de référence (n°12) « Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide — Améliorer la gouvernance des programmes de développement » — 2011
- Document de référence (n°13) « La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure — Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide » — 2011
- Document de référence (n°14) « Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim - Un instrument de référence pour les praticiens du développement » — 2012
- Document de référence (n°15) « Support for Justice and the Rule of Law — Review - Review of past experience and guidance for future EU development cooperation programmes » — 2012

## Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1) « Réforme du secteur public : Introduction » — 2009
- Document de réflexion (n°2): « Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries — Concepts, Tools and Areas for Action » — 2011
- Document de réflexion (n°3) « Mappings and Civil society assessments — a study of past, present and future trends » — 2013



## Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

### Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) ;
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

### Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).



Office des publications

ISBN 978-92-79-25253-2



doi:10.2841/47128