AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE
sustainable options for ending hunger and poverty
IFPRI®

WFP World Food Programme

Lier recherche et action
RENFORCER L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ALIMENTAIRES

Filets de sécurité rentables

Quels coûts pour atteindre les pauvres ?

Quels programmes de protection sociale atteignent réellement les ménages pauvres ? Dans quelle mesure sont-ils rentables ? La présente recherche montre que les programmes axés sur les projets de travaux publics présentent un énorme potentiel pour cibler les ménages pauvres. Cependant, leur performance est variable. Les subventions du capital humain constituent une approche prometteuse pour contrer la pauvreté et ont montré qu'elles ont un impact non négligeable sur la nutrition, la santé et l'éducation.

Il est de plus en plus admis que les systèmes publics de protection sociale jouent un rôle déterminant pour prévenir la pauvreté des ménages et promouvoir le développement à long terme. En effet, pour de nombreux pauvres dans le monde, les programmes de protection sociale constituent leur seul espoir de vivre à l'abri d'une pauvreté chronique, de la malnutrition et de la maladie. Cependant, la performance de ces systèmes n'a pas toujours été constante, et ceux-ci révèlent un certain nombre de défauts qui affaiblissent leur efficacité. Une grande part des budgets alloués à la protection sociale est trop souvent absorbée par les coûts administratifs, la corruption et l'inefficacité opérationnelle. Or, les transferts (sous forme de nourriture, d'autres transferts non financiers, ou d'argent) n'atteignent jamais les groupes les plus vulnérables.

En général, trois grands types d'intervention absorbent la majorité des budgets publics de protection sociale : les subventions alimentaires publiques (universelles ou ciblées), les projets de travaux publics, les subventions du capital humain dans les secteurs de l'éducation et de la santé. L'évidence empirique montre clairement que les subventions alimentaires publiques sont rarement un moyen rentable de distribuer des ressources aux pauvres car elles favorisent le coulage en faveur des non pauvres et sont économiquement inefficaces du fait de la distorsion des prix au niveau du consommateur et du producteur. Le coulage en faveur des non pauvres imputable au mauvais ciblage augmente les coûts budgétaires de transfert des subventions à la population pauvre. Ainsi, il en coûte 3,30 $ au gouvernement pour transférer 1 $ aux pauvres dans le cadre des subventions alimentaires universelles. Pour cette raison, ce mode de distribution alimentaire est souvent vu comme un moyen de dépannage en attendant que soient développés des instruments plus efficaces. Même si le ciblage des subventions alimentaires publiques (par exemple à travers des centres de distribution de vivres) peut en augmenter la rentabilité, leur performance n'a pas toujours été satisfaisante : coûts administratifs élevés, corruption et coulage vers les non pauvres. Pour ne parler que du seul coulage (c.-à-d. coûts administratifs exclus), il en coûte en moyenne 2,60 $ pour transférer 1 $ aux pauvres.

Traditionnellement, les programme les plus populaires sont ceux qui s'appuient sur les projets de travaux publics qui procurent du travail aux pauvres et qui permettent de conserver ou de générer des biens matériels : construction de routes et de systèmes d'irrigation. Plus récemment, les subventions du capital humain sous forme de transferts conditionnels à la scolarisation des enfants pauvres ou dirigés vers des cliniques de santé sont de plus en plus courantes. Ces deux types d'intervention présentent un attrait dans le sens où elles peuvent réduire la pauvreté immédiate et future en augmentant l'actif des ménages et de la communauté.

Parmi les programmes de protection sociale, quels sont ceux qui rejoignent les pauvres ? Dans quelle mesure sont-ils rentables et quelles leçons avons-nous apprises pour les améliorer ? Les résultats issus de la recherche récente sont susceptibles de raffiner la manière dont les ressources publiques (argent ou nourriture) sont allouées pour sortir les ménages de la pauvreté.

Aperçu de la recherche de l'IFPRI

Une étude conjointe récente de l'IFPRI et de la Banque mondiale a examiné les données disponibles sur le concept et la performance des programmes de protection sociale de 47 pays d'Afrique, d'Asie, d'Europe de l'Est et d'Amérique latine. Les résultats de l'étude montrent que ces programmes réussissent généralement à transférer aux pauvres une partie importante des ressources, et que ces derniers reçoivent en moyenne près de 25 pour cent de plus qu'en l'absence de programmes ciblés. Ce pourcentage atteint 35 pour cent lorsqu'on exclut les subventions alimentaires universelles. Cependant, la grande variation de performance (selon les méthodes de ciblage, les types de programmes et les régions) et le mauvais ciblage d'un grand nombre de programmes (un tiers va aux non pauvres) mettent en lumière la nécessité de s'attacher aux détails de conception du programme et aux problèmes de mise en œuvre. La recherche montre que les projets de travaux publics et le développement du capital humain sont des avenues prometteuses pour améliorer les moyens de subsistance des pauvres. Mais la recherche nous dit aussi qu'il est possible d'améliorer la conception de ces programmes de manière à assurer un meilleur transfert des ressources et sortir les ménages du dénuement.

Les implications pour les programmes d'assistance alimentaire

Les programmes de travaux publics qui consistent à transférer des ressources sous forme d'argent ou de nourriture semblent présenter un énorme potentiel pour cibler les ménages pauvres et vulnérables. Ils présentent également l'avantage de procurer aux communautés des actifs matériels et de former des individus. Le coulage, simplement par manque de ciblage, coûte en moyenne 1,60 $ pour chaque dollar transféré aux ménages pauvres. Il existe cependant de grandes variations entre ces programmes quant à leur performance : les quatre meilleurs programmes de travaux publics coûtent 1,3 $ par dollar transféré aux pauvres (comparativement à plus de 4 $ pour les quatre plus déficients). On a trouvé que certaines caractéristiques de conception affectent les programmes de travaux publics de manière cruciale. Ainsi, contrairement à ce qu'on pourrait croire, les salaires versés doivent être bas de manière à n'attirer que ceux qui sont susceptibles de juger ces travaux comme des perspectives d'emploi valables. Le ciblage est meilleur lorsque les salaires sont bas car ces emplois n'intéressent pas les non pauvres. La localisation du projet est tout aussi importante. Les projets de travaux publics implantés dans des régions très pauvres, mis en chantier durant les saisons basses ou en période de récession économique, qui permettent des horaires de travail flexibles de manière à s'adapter à une main-d'œuvre pauvre, peuvent se révéler particulièrement efficaces contre la vulnérabilité.

Parce qu'on ne tient pas souvent compte de ces caractéristiques, les études ont montré que les participants abandonnent souvent les revenus issus d'autres sources afin de participer aux projets de travaux publics. Ces revenus perdus représentent parfois de 25 à 50 pour cent du salaire gagné dans un projet de travaux publics. En tenant compte d'une perte de 25 pour cent, le coût de transfert d'un revenu aux ménages pauvres dans le cadre de projets de travaux publics passe, selon le montant précisé ci-dessous, de 1,30 $ à 1,70 $ par dollar transféré aux pauvres. Le *choix et le rendement du projet* sont des caractéristiques également importantes et la participation de la communauté dans le choix et l'implantation de projets entraînent des retombées importantes. Cependant, bien que ces programmes procurent de plus grands avantages à l'ensemble de la communauté, ils montrent aussi que ce sont des moyens très onéreux pour transférer des ressources aux ménages pauvres. Par exemple, si l'on considère que les matériaux, la gestion et l'équipement d'un projet comptent pour 30 pour cent des coûts totaux du programme, le coût total de transfert aux pauvres sous forme de projets de travaux publics se chiffre à 2,40 $ par dollar transféré.

Les subventions du capital humain, qui consistent à transférer de la nourriture ou de l'argent à condition que les ménages investissent dans les besoins nutritionnels, la santé et l'instruction de leurs enfants constituent une approche prometteuse pour lutter contre la pauvreté. Invariablement, les ménages les plus pauvres sont pauvres non seulement en termes de revenus et de niveau de consommation, mais aussi en termes de nutrition, de santé et d'éducation. Ces types de programmes, en améliorant le capital humain dans les ménages pauvres, peuvent contribuer à briser le cercle de la pauvreté qui se transmet d'une génération à l'autre.

Les subventions du capital humain sont en général très bien ciblées et s'appuient sur un ensemble de données géographiques, démographiques, de variables substitutives et de méthodes de ciblage. Parce qu'en moyenne 68 pour cent des prestations vont aux ménages pauvres, le coût s'élève à 1,40 $ par dollar transféré, soit un peu moins que le coût de coulage moyen des programmes de travaux publics. De plus, les coûts administratifs, en moyenne, semblent relativement faibles, soit environ 20 pour cent du budget. Si on combine ces chiffres à l'efficacité du ciblage, le coût est de 1,70 $ par dollar transféré, résultat bien plus avantageux que celui du meilleur des programmes de travaux publics décrits ci-dessus.

Selon des évaluations rigoureuses, les subventions du capital humain paraissent avoir un impact important sur la nutrition, la santé et l'éducation. Par exemple, on estime que le programme Vivres pour l'éducation du Bangladesh, qui lie l'aide alimentaire à la scolarisation, a permis d'augmenter les inscriptions scolaires au primaire de 9 à 17 pour cent. D'autres programmes éducatifs, en particulier en Amérique latine, enregistrent un taux de réussite supérieur. Au Nicaragua, l'un des pays les plus pauvres d'Amérique Latine, les subventions du capital humain ont eu pour résultat d'augmenter la scolarisation au primaire de 22 pour cent (soit de 69 à 91 pour cent). L'impact de ces programmes sur la nutrition et la santé est tout aussi impressionnant. Au Mexique, le programme a conduit à une augmentation importante de la croissance chez les enfants et à une baisse des probabilités de rachitisme chez les enfants d'âge critique, entre 12 et 36 mois. Ces résultats sont cohérents avec l'augmentation de 16 pour cent de la croissance moyenne annuelle.

Coûts budgétaires comparatifs par unité de revenu transférée aux ménages pauvres

	Coût par dollar transféré aux ménages pauvres	
Programme	**Coulage en faveur des ménages non pauves**	**Coulage et autres coûts**
Travaux publics	1,60 $ (1,3-4 $)	3,00 $ (2,4-7,6 $)
Subventions du capital humain	1,40 $ (1,25-2,30 $)	1,70 $ (1,60-2,90 $)

Notes : Les chiffres correspondent au coût moyen de transfert (dans la fourchette indiquée entre parenthèses). En ce qui concerne les travaux publics, les autres coûts comprennent les revenus perdus (2,5 pour cent du salaire versé par le projet) et les coûts des matériaux et de gestion (30 pour cent du budget du programme). En ce qui concerne les subventions du capital humain, les autres coûts comprennent les coûts administratifs liés au ciblage, à l'implantation et à la surveillance du programme (20 pour cent du budget).

Source : voir les références ci-dessous.

David P. Coady (2003) « Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs », Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington D.C. On peut contacter l'auteur à d.coady@cgiar.org.

Ce document de synthèse IFPRI/PAM s'appuie sur des résultats préliminaires de recherche. Copyright © 2003 Institut international de recherche sur les politiques alimentaires et Programme alimentaire mondial. Tous droits réservés. Des extraits du présent document peuvent être reproduits sans l'autorisation expresse de l'IFPRI et du PAM, mais avec mention de la source.

PERSONNES CONTACT:
Bonnie McClafferty, International Food Policy Research Institute (www.ifpri.org), 2033 K Street, NW, Washington, DC 20006-1002 USA, Tel: +1-202-862-5600, Fax: +1-202-467-4439 Email: b.mcclafferty@cgiar.org

Robin Jackson, World Food Programme (www.wfp.org), 68/70 via Cesare Giulio Viola, Parco dei Medici, I-00148 Rome, Italy, Tel: +39-06-65132628, Fax: +39-06-65132840 Email: Robin.Jackson@wfp.org