

# Un filet de protection automatique?

Martin Ravallion

Selon une série d'études de cas effectuées par la Banque mondiale, les pauvres sont les plus touchés par les compressions des dépenses publiques. Il est nécessaire de mettre en place de meilleurs filets de protection sociale qui offrent une protection plus automatique.

LORSQU'UN pays comprime ses dépenses dans le cadre d'un programme d'ajustement macroéconomique, il lui est généralement conseillé de modifier leur composition de manière à protéger les pauvres. Les donateurs appuient vigoureusement les programmes, tels que les fonds sociaux, qui offrent une assistance supplémentaire aux pauvres en période d'austérité budgétaire.

Cependant, il n'y a guère de données sur lesquelles se reposer pour évaluer le bien-fondé de tels programmes et leur impact probable. Plus important encore, on ne sait pas dans quelle mesure les pauvres seraient touchés par des compressions de dépenses sans intervention. Pour éclaircir cette question, la Banque mondiale a examiné dans l'un de ses projets comment l'incidence des dépenses — ce qui va aux pauvres par rapport à ce qui va aux «non-pauvres» — varie selon les dépenses totales. Les conclusions confirment que des mesures spéciales sont nécessaires pour protéger les pauvres.

## Les compressions des dépenses et les pauvres

Pour avoir une idée de l'incidence des compressions budgétaires, on peut étudier des données agrégées sur la composition des dépenses publiques en période d'austérité. En Argentine, par exemple, les données montrent que les dépenses consacrées aux programmes sociaux n'ont généralement pas été à l'abri des coupes. En fait, pendant les fortes compressions budgétaires des années 80, les dépenses sociales ont baissé de manière disproportionnée (graphique 1).

Cependant, en Argentine comme ailleurs, les dépenses sociales constituent une catégorie hétérogène incluant les dépenses consacrées, par

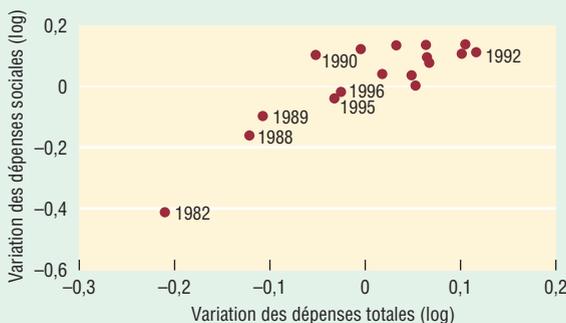
exemple, aux retraites, à l'assurance chômage officielle et à l'enseignement supérieur, qui bénéficient généralement plus aux «non-pauvres» qu'aux pauvres, ainsi que des dépenses plus favorables aux pauvres, comme celles consacrées à l'enseignement et aux soins de santé primaires, à l'aide sociale et à des programmes publics pour l'emploi.

Pour mieux établir dans quelle mesure les programmes sociaux bénéficient effectivement aux pauvres, nous avons besoin de données liant directement les dépenses publiques à leurs bénéficiaires. C'est ce que la Banque a cherché à faire dans trois études de cas sur l'Argentine, le Bangladesh et l'Inde (encadré).

Il est à noter que, dans les trois pays, le ciblage des programmes sur les pauvres s'améliore parallèlement à leur expansion. À l'inverse, lorsque les dépenses totales dimi-

Graphique 1  
**Austérité budgétaire**

Les données chronologiques pour l'Argentine font état d'une baisse disproportionnée des dépenses sociales pendant les périodes d'austérité budgétaire.



Source : Banque mondiale.

Note : données annuelles 1980-97; prix de 1997; années indiquées. Les dépenses sociales comprennent l'assurance sociale (pensions de retraite, assurance santé publique et assurance chômage) et les services sociaux (éducation, soins de santé, eau et assainissement, logement et développement urbain, assistance sociale et programmes sur le marché du travail).

## Le ciblage varie selon les dépenses totales

### Trois études de cas

Dans le cas de l'Argentine, la Banque mondiale a évalué les résultats du programme «Trabajar» («Travailler»), dont l'objectif était de fournir des emplois à bas salaires dans des projets d'infrastructures, entre autres, dans les régions pauvres. Ce programme a été lancé pendant la récession de 1997, avec l'appui de la Banque mondiale, pour offrir un filet de protection aux familles et communautés pauvres et constitue un exemple du type de programme social financé par des donateurs vers lequel les pays en crise se tournent souvent. L'étude sur le Bangladesh a porté essentiellement sur le programme public «nourriture contre éducation», un vaste programme de lutte contre la pauvreté dans le cadre duquel des rations alimentaires sont accordées aux familles pauvres à condition que leurs enfants continuent d'aller à l'école. En Inde, la Banque mondiale a examiné dans quelle mesure divers programmes sociaux existants — enseignement primaire, travaux publics en zone rurale, crédits à taux d'intérêt bonifié (Programme intégré de développement rural) et subventions alimentaires (Système de distribution public) — ont bénéficié effectivement aux pauvres en 1993–94.

Si les programmes, le contexte et le type de données sont différents, ces études de cas ont un élément commun : elles examinent comment l'affectation des dépenses entre les pauvres et les non-pauvres varie selon les dépenses totales. La Banque mondiale a examiné les différences en coupe transversale entre régions en Inde et au Bangladesh, tandis qu'en Argentine elle a utilisé des données de séries chronologiques sur les provinces. Cette dernière formule présente comme avantage qu'elle est moins sensible à la présence de facteurs non observés qui influent sur l'efficacité du ciblage des programmes, par exemple des différences politiques d'une province à l'autre dans la stratégie de redistribution.

nent, le ciblage est moins bon. En Inde, c'est clairement illustré par la manière dont le taux de participation des pauvres par rapport aux non-pauvres dans divers programmes sociaux variait d'une région à l'autre selon les différences dans le taux de participation moyen. Au Bangladesh, une comparaison identique a été faite entre villages. Dans les deux cas, un taux de participation moyen plus élevé signifiait une participation plus forte des pauvres. En d'autres termes, le ciblage se détériorait si les dépenses totales diminuaient.

Le graphique 2 illustre le programme argentin «Trabajar». L'axe vertical donne l'«écart de ciblage», c'est-à-dire la différence entre le montant estimé par habitant pauvre et celui par non-pauvre. L'axe horizontal donne le total des dépenses par habitant consacrées au programme. Chaque point du graphique représente une province dans une sous-période du programme. L'écart de ciblage est positif (ce qui est une bonne nouvelle), mais il tend à diminuer si le programme se contracte.

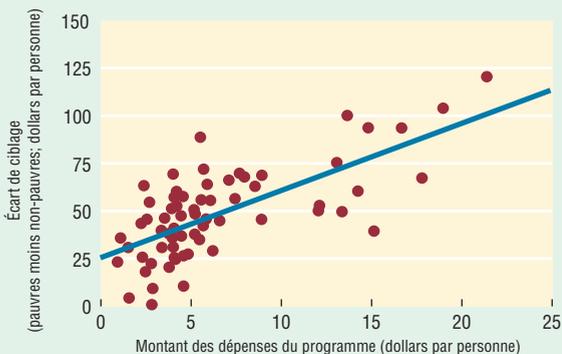
Le programme Trabajar a aidé les familles de pauvres chômeurs en période de besoin. Selon des évaluations *a posteriori* de l'impact du programme, 80 % des décaissements ont été reçus par le quintile le plus pauvre en termes de revenu par habitant — le programme a donc donné de meilleurs résultats que tout autre programme social géré par l'administration centrale. Néanmoins, l'économie politique locale tend à protéger les décaissements en faveur des régions non pauvres lorsque les programmes se contractent, tandis que les expansions des programmes tendent à favoriser les régions pauvres. C'est cette caractéristique de l'économie politique qui a pour résultat la tendance apparaissant au graphique 2, en dépit du bon ciblage global des pauvres.

Bref, il ressort de ces études de cas que ce sont les dépenses consacrées aux non-pauvres qui sont généralement à l'abri des compressions. Cela peut s'expliquer de plusieurs manières. Il se peut que les compressions de dépenses soient liées à une modification des poids dans la prise de décision collective contre les intérêts des pauvres. Cependant, même sans cet effet, lorsque les non-pauvres détiennent ce pouvoir de décision en temps normal, l'utilité marginale décroissante des dépenses consacrées aux non-pauvres peut signifier que les dépenses en faveur des pauvres diminuent lorsqu'une économie se contracte.

Graphique 2

### Des dépenses en baisse, mais mieux ciblées?

Le programme Trabajar aide les pauvres pendant les périodes de chômage, mais les dépenses favorables aux pauvres diminuent par rapport à celles consacrées aux non-pauvres lorsque les dépenses totales baissent.



Source : Banque mondiale.

Note : provinces et périodes pour le programme Trabajar en Argentine, 1997–98, avec correction des autres différences entre provinces.

## Enseignements pratiques

Quels sont les enseignements à tirer pour les décideurs? Aucun des pays étudiés n'a mis en place un filet de protection automatique — un mécanisme qui assurerait un meilleur ciblage lorsque les dépenses totales diminuent. Première implication : *des efforts supplémentaires sont nécessaires pour protéger les pauvres en période d'austérité budgétaire.*

La deuxième concerne la manière dont les décideurs doivent évaluer l'impact des programmes complémentaires qui visent à protéger ceux qui seront probablement touchés par l'ajustement budgétaire. Pour évaluer les résultats de ces programmes, on compare souvent les dépenses sociales avant et après le programme. Cependant, on ignore ainsi l'économie politique de l'incidence budgétaire. Ces études de cas semblent indiquer que *l'efficacité du ciblage dans le passé ne donne pas d'indication fiable quant aux résultats qui seraient obtenus sans intervention.* Même le rétablissement des dépenses publiques consacrées aux pauvres à leur niveau d'avant l'ajustement peut signifier des

gains considérables par rapport à ce qui se serait passé sans intervention.

Troisièmement, *la réorientation des dépenses vers les pauvres en période d'austérité n'est pas facile d'un point de vue politique et pourrait bien rencontrer une vive opposition.* Même des programmes complémentaires ayant donné de bons résultats — comme le programme «Trabajar» en Argentine — ne sont pas à l'abri des forces sous-jacentes de l'économie politique qui aident à protéger les dépenses consacrées aux non-pauvres contre les réductions budgétaires. De plus profondes réformes des institutions et de l'action des pouvoirs publics sont nécessaires pour mieux protéger les pauvres contre l'ajustement budgétaire.

### Un meilleur filet de protection sociale?

Il n'est pas évident que les programmes sociaux complémentaires ponctuels qui sont mis en place après un choc constituent le meilleur moyen de protéger les pauvres. Il est préférable de concevoir des mécanismes qui s'engagent automatiquement si nécessaire.

Ce n'est pas aussi ambitieux qu'il y paraît. Il est possible d'établir des programmes permanents qui permettent de réagir rapidement si les pauvres font face à un choc, entre autres sur leur revenu. La protection automatique est l'idée centrale d'une catégorie — importante et existant depuis longtemps — de programmes de lutte contre la pauvreté tels que le célèbre système de garantie de l'emploi dans l'État du Maharashtra en Inde. Ce système vise à assurer une garantie de ressources dans les zones rurales en offrant une main-d'œuvre manuelle peu qualifiée à bas salaire à quiconque en a besoin. La main-d'œuvre se contracte automatiquement les années de bonne récolte agricole et augmente les mauvaises années. Ce système est financé sur des ressources intérieures, essentiellement les impôts payés par les groupes relativement riches des populations urbaines du Maharashtra, qui apprécient les avantages qu'ils tirent d'une protection sociale efficace des pauvres — par exemple, cette protection peut réduire les migrations vers les villes en période de tension économique dans les régions rurales.

Pour qu'un tel système d'assurance public fonctionne, son financement doit être solide, et des institutions permanentes doivent être en mesure de décaisser les fonds rapidement si nécessaire. Il n'est pas facile de mettre en place un filet de protection automatique. Certains éléments de ces programmes sont essentiels aussi à leur succès; par exemple, le salaire horaire ne doit pas être trop élevé. (Il semble que le fonctionnement du système du Maharashtra ait parfois été compromis par un net relèvement du salaire horaire.)

La protection offerte par ces systèmes est évidemment limitée. Puisqu'il est obligatoire de travailler, tous ceux dans le besoin ne sont pas admissibles. Des transferts complémentaires en espèces ou en aliments seront presque certainement nécessaires aussi — ciblés sur des groupes spécifiques qui soit ne peuvent pas travailler, soit ne doivent pas abandonner d'autres activités (notamment l'école). Ceux dont il ne faut pas s'attendre qu'ils



*Martin Ravallion est Directeur de recherche au Groupe de recherche sur le développement de la Banque mondiale.*

travaillent peuvent être identifiés assez facilement par leur âge ou leur handicap, bien que les difficultés administratives, politiques et économiques pour ce faire ne doivent pas être sous-estimées.

Les programmes espèces ou aliments-contre-éducation (comme le programme susmentionné au Bangladesh) peuvent aider à maintenir les enfants pauvres à l'école en période de tension économique. Ces transferts doivent être gérés par l'administration et être activés et désactivés sur la base d'indicateurs de crise. La demande de travail peut servir de signal à cet effet; une expansion rapide de la demande de travail à bas salaire est un bon signe que d'autres transferts doivent aussi être opérés.

Bien qu'une protection sociale efficace à court terme contre des chocs économiques soit sans doute l'exception, et non la règle, quelques pays en développement ont démontré qu'il est possible de protéger ceux qui sont pauvres ou vulnérables. Il est manifestement faux de prétendre, comme on l'entend

parfois, que les pays en développement n'ont pas les moyens d'une telle politique; les données indiquant que ce sont les non-pauvres qui sont protégés contredisent l'argument selon lequel il est impossible d'établir une protection différenciée.

Le véritable défi consiste à assurer la permanence d'un filet de protection efficace face aux macro-crisis et aux problèmes de risque idiosyncratique en temps normal. Le coût budgétaire n'est pas nécessairement plus élevé que celui des systèmes existants, bien que les dépenses courantes consacrées à la protection sociale soient sans doute souvent trop faibles. Il se peut que les dépenses budgétaires soient fort variables à terme, mais peut-être pas plus que celles qui sont nécessaires pour des programmes publics tardifs dans lesquels de grosses sommes d'argent doivent être injectées — souvent de manière inefficace. Il peut y avoir des crises imprévisibles pour lesquelles une aide extérieure supplémentaire sera nécessaire. Cependant, le financement intérieur devrait suffire pour couvrir les chocs normaux, ainsi que la demande modeste des périodes calmes.

Quel doit être le rôle des donateurs? Intervenir tardivement et ponctuellement, et aller naïvement à l'encontre de l'économie politique locale ne constituent guère une réaction extérieure crédible. L'aide extérieure pourrait remplir un rôle bien plus important, à savoir assurer qu'un filet de protection efficace est en place et dispose d'un financement solide, même en temps normal. Pour atteindre l'objectif ultime de prospérité dans les pays exposés aux risques, le développement des capacités d'établissement d'une protection sociale efficace n'est pas moins important que l'adoption de mesures visant à assurer une croissance durable. Ni l'un ni l'autre de ces objectifs ne doit être compromis pour céder à des intérêts politiques à court terme. **F&D**

*Cet article s'inspire de l'étude de l'auteur «Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment», présentée à la conférence du FMI sur la politique macroéconomique et la pauvreté le 14 mars 2002.*