

Scène de rue à Yogyakarta, en Indonésie.



Cibler les plus **DÉMUNIS**

Les pays en développement sont confrontés à des défis particuliers pour mettre en œuvre la protection sociale

Rema Hanna, Adnan Khan et Benjamin Olken



Nombreux sont ceux qui considèrent la protection sociale en général comme l'aide apportée par les pays riches aux plus démunis. L'aide est importante, en particulier pour les pays en situation d'extrême pauvreté. De graves chocs peuvent rapidement se muer en catastrophes humanitaires et favoriser les conflits dans les États fragiles, comme en témoignent la famine qui frappe actuellement le Soudan du Sud, la famine et le choléra au Yémen, et la récente flambée de la maladie à virus Ébola en Guinée, au Libéria et en Sierra Leone.

Cependant, pour les 108 pays classés par la Banque mondiale dans les catégories « à revenu intermédiaire supérieur » ou « inférieur » (comme l'Inde, le Maroc et le Pérou, par exemple) le total des recettes fiscales éclipse aujourd'hui l'aide au développement. La croissance s'étant accompagnée du creusement des inégalités dans le monde, il n'est pas surprenant que la redistribution du revenu se produise de plus en plus à l'intérieur des pays. Dans de tels contextes,

l'aide extérieure est souvent importante lors des phases initiales d'élaboration et de lancement d'un programme, mais à long terme, la protection sociale peut être financée principalement par des ressources intérieures.

À mesure que nombre de ces pays entreprennent la redistribution à l'intérieur de leurs frontières, ils se trouvent confrontés à des défis différents de ceux des pays à revenu élevé. Il est essentiel de saisir ces différences pour comprendre l'évolution passée de la protection sociale et sa possible évolution future.

Subventions en nature

Dans beaucoup de pays, le mode traditionnel de transferts, encore courant aujourd'hui, consiste à subventionner des produits particuliers : les denrées alimentaires de base, par exemple, ou les produits énergétiques.

Cet outil des pouvoirs publics repose sur une logique simple : dans les pays développés, les autorités peuvent recourir aux informations sur le revenu, issues des documents fiscaux et d'autres sources, pour identifier les populations dans le besoin, mais dans les pays moins développés, une grande part de l'activité est assurée par le secteur informel, surtout chez les pauvres. Il n'existe aucune trace écrite des personnes employées, ni de leurs revenus — du moins aucune trace facilement vérifiable. Les autorités cherchent donc plutôt à subventionner les produits plus souvent consommés par les plus démunis, pour que ces derniers bénéficient d'une part plus importante des subventions.

Les subventions sont en général populaires sur le plan politique, pour plusieurs raisons, en premier lieu, la transparence : avec une subvention des produits énergétiques, par exemple, le consommateur voit le prix subventionné à la pompe. Deuxièmement, puisque les subventions s'adressent à tous, elles peuvent jouir d'un soutien politique plus vaste que les prestations réservées uniquement aux pauvres. Enfin, les autorités peuvent mettre en avant leur influence sur les modes de consommation des habitants : subventionner les œufs ou le lait, par exemple, pour que les enfants reçoivent suffisamment de protéines, plutôt que de verser une subvention en espèces qui risque d'être dilapidée par les pauvres succombant à la tentation de produits tels que l'alcool ou le tabac.

Ces arguments ne se sont pas toujours confirmés dans la réalité. Pour que les plus pauvres bénéficient d'une part plus importante des subventions, il faut subventionner ce que les économistes appellent les « biens inférieurs », ceux dont la demande baisse à mesure que les populations s'enrichissent — le manioc lorsque tout le monde préfère le riz, les produits alimentaires de faible qualité, etc. Les subventions de biens inférieurs sont souvent peu populaires, et les autorités finissent plutôt par subventionner essentiellement les produits de consommation courante — ceux que les gens achètent davantage à mesure que leurs revenus augmentent. Cela nuit à la redistribution, car de

tels programmes bénéficient finalement surtout à la classe moyenne, voire aux riches.

Choisir de subventionner des biens plus prisés revient aussi à rendre les subventions coûteuses. Les subventions des produits énergétiques sont un exemple classique. En étant accessibles à tous, elles doivent être assez élevées pour que les plus démunis en obtiennent une part raisonnablement suffisante, et dans la plupart des cas, elles bénéficient essentiellement à la classe moyenne, pas aux pauvres. En réalité, elles constituent déjà une dépense tellement importante que si les autorités des pays émergents et en développement les supprimaient, elles économiseraient des montants bien souvent supérieurs à leurs dépenses de santé publique.

Les subventions ont aussi des effets de distorsion. Les subventions énergétiques, par exemple, ont de graves répercussions environnementales. Les subventions de certains produits alimentaires, tels que le riz, peuvent avoir l'effet inverse du but recherché d'une nutrition équilibrée. Et l'argument des subventions en espèces largement dilapidées par les pauvres succombant à la tentation de certains produits a été démenti à maintes reprises, discréditant grandement la thèse d'une tentative d'influencer la façon dont dépensent les populations.

Face aux coûts et aux effets de distorsion des subventions généralisées, nombre de pays fixent la quantité de biens subventionnés accessibles à chaque ménage et réservent éventuellement ces subventions aux ménages les plus pauvres. Cette solution présente toutefois une série d'autres difficultés, notamment la mise en place d'une bureaucratie chargée de distribuer ces biens aux bons destinataires et dans les bonnes quantités. Ces systèmes font en général l'objet d'une forte corruption et d'importantes déperditions, compte tenu des difficultés inhérentes à leur gestion.

Atteindre les bons destinataires

Pour toutes ces raisons, les pays en développement se détournent des subventions universelles (ou limitées) en nature et des transferts aux plus démunis pour passer à différents types de transferts monétaires ciblés. L'argent liquide est neutre et n'a donc pas d'effet de distorsion sur ce que les gens achètent. En outre, les données semblent indiquer que les transferts monétaires ont des conséquences limitées sur l'offre de travail — autrement dit, ils ne semblent pas dissuader les gens de travailler, crainte souvent exprimée à l'égard des programmes de transfert. Enfin, les transferts monétaires présentent l'atout supplémentaire de pouvoir être utilisés comme moyen de relance budgétaire, pour lisser les chocs macroéconomiques défavorables en distribuant directement l'argent aux ménages pauvres qui ont une forte propension marginale à consommer.

Les programmes de transferts monétaires ciblés sont déjà fort répandus dans les pays développés. Les États-Unis, par exemple, donnent de l'argent aux ménages pauvres sous la

forme d'un crédit d'impôt sur le revenu gagné. Les autorités américaines peuvent se le permettre, car leur régime fiscal permet de vérifier quels sont les ménages les plus démunis, et le secteur bancaire formel comporte des mécanismes efficaces pour assurer que ce sont bien les pauvres qui reçoivent ces transferts.

En revanche, nombre de pays en développement ont des difficultés à assurer à la fois le ciblage et la distribution des transferts. La main-d'œuvre étant de nature informelle, elle est peu prise en compte par le régime fiscal, et les revenus sont difficiles à vérifier. En outre, de nombreux ménages ne sont toujours pas bancarisés, il est donc logiquement difficile de leur faire parvenir des fonds.

Ces difficultés sont colossales, mais les pays en développement trouvent actuellement les moyens de les surmonter.

Premièrement, d'autres méthodes existent pour cibler les transferts sur les pauvres. L'une d'elles souvent utilisée est la formule « d'approximation des ressources ». Les autorités prédisent les revenus à partir des données de quasi-recensements périodiques à grande échelle, qui recueillent les informations sur les actifs facilement vérifiables (tels que le matériau du toit et du sol de l'habitation d'un ménage) et sur les paramètres démographiques. Les ménages dont le revenu ainsi prédit est inférieur à un certain seuil reçoivent des prestations sur une durée précise (jusqu'à la réalisation du recensement suivant, par exemple).

Ces méthodes peuvent être très efficaces pour assurer la redistribution du revenu. Des travaux récents, par exemple, ont comparé les résultats éventuels si les transferts étaient adressés aux personnes jugées admissibles en fonction de la formule d'approximation des ressources, et la situation où le même budget était simplement divisé à parts égales entre tous (sous forme de transfert monétaire universel, connu aussi sous le nom de revenu universel de base), dans le cadre de deux programmes en Indonésie et au Pérou.

Bien que le ciblage par approximation des ressources ait ses défauts, nous constatons qu'il engendre un meilleur bien-être général que le transfert universel, car la prise en compte des conditions de ressources concentre les prestations sur les plus démunis. Autrement dit, les transferts seraient nécessairement bien inférieurs par bénéficiaire dans le cas de programmes universels plutôt que de programmes ciblés, car en général l'enveloppe globale des dépenses de l'État est soumise à des contraintes et des priorités concurrentes (développement des infrastructures, par exemple, éducation, etc.). En fait, ce n'est que dans les cas de grave erreur de ciblage que le transfert universel devient plus intéressant.

En outre, bien que les coûts administratifs de la formule d'approximation des ressources puissent paraître élevés en raison du travail de collecte des données, les coûts des enquêtes sont dérisoires par rapport aux montants qu'ils permettent d'économiser en réduisant le nombre de destinataires fortunés.

Il y a toujours, bien entendu, des exceptions. Face à une inégalité extrêmement forte des revenus (avec un très grand nombre de très pauvres et un très petit nombre de très riches), le transfert universel peut paraître plus séduisant. De même, si la pauvreté est temporaire, l'approximation des ressources, qui cible la moyenne à long terme du revenu passé, risque de laisser passer les pauvres entre les mailles du filet. En outre, lorsque l'approximation des ressources entraîne effectivement des erreurs de ciblage, elle crée aussi une inégalité entre ceux qui connaissent le même niveau de pauvreté, et les plafonds sur les subventions à la classe moyenne peuvent donner lieu à des troubles politiques.

Cependant, d'autres méthodes, qu'il s'agisse de faire participer les communautés au processus ou de traiter les dossiers à la demande, assurent un meilleur ciblage à divers égards, notamment une satisfaction à l'égard du programme et une plus grande souplesse du calendrier d'identification. Si les communautés, par exemple, vérifient la liste finale des bénéficiaires, il est possible d'y ajouter des ménages qui en avaient été exclus. Au lieu de rendre visite à tous les ménages pour réaliser l'enquête sur l'approximation des ressources, ceux qui s'estiment admissibles pourraient s'inscrire auprès d'un bureau, et seuls ceux proches du seuil d'admissibilité nécessiteraient une vérification sur place. Le recours à ces méthodes complémentaires de l'approximation pourrait contribuer à surmonter un certain nombre de difficultés de ciblage.

Comment assurer ensuite la distribution des transferts monétaires ? Le secteur bancaire et les technologies connaissent une évolution rapide dans nombre de pays en développement et permettent de limiter les déperditions lors de la distribution des transferts. Selon de récentes études, les technologies bancaires modernes, telles que les cartes à puce biométriques, peuvent considérablement contribuer à réduire la corruption au niveau des programmes de transfert monétaire. Compte tenu de l'importance croissante de l'argent mobile, celui-ci jouera très vraisemblablement un rôle grandissant dans la distribution des transferts.

Renforcer les capacités

Comment les pays en développement peuvent-ils continuer de renforcer leurs capacités pour mettre en œuvre la protection sociale ?

- *Renforcer le régime fiscal* : Le recouvrement des impôts dans les pays à plus faible revenu représente une part moins importante du PIB que dans les pays développés, et soumet donc ces pays à de plus fortes contraintes budgétaires. Cependant, en l'absence de fonds publics suffisants, la redistribution est impossible. À mesure que les autorités fiscales prennent en compte davantage de personnes, l'impôt peut devenir plus progressif.
- *Élaborer des systèmes clairs d'identification* : Dans l'un des exemples que nous avons étudiés, l'une des plus

grandes difficultés pour assurer l'adhésion à un régime public d'assurance maladie est l'absence d'un système fonctionnel d'identification des bénéficiaires. La mise en place d'un système clair et performant d'identification des personnes admissibles est le fondement essentiel des régimes de protection sociale.

- *Investir dans un ciblage efficace* : L'identification des bénéficiaires des programmes de transferts ciblés requiert des investissements initiaux pour instaurer un ciblage qui évite au maximum à la fois la recherche de rentes et l'exclusion des ménages pauvres. Le coût affiché de tels systèmes peut paraître élevé, mais il est dérisoire par rapport aux transferts versés. Dépenser 1 % ou 2 % du coût des transferts pour assurer un meilleur ciblage

Si les autorités supprimaient les subventions, elles économiseraient des montants bien souvent supérieurs à leurs dépenses de santé publique.

peut faire une énorme différence dans la façon dont ces programmes améliorent le bien-être des plus démunis.

- *Améliorer l'accès au secteur bancaire* : Les nouveaux services bancaires, en particulier les services mobiles, constituent une opportunité pour améliorer la distribution des transferts monétaires. Il faudra toutefois une minutieuse planification, pour identifier les types de technologies utilisables et aider les pauvres à accéder à ces technologies et à les comprendre.
- *Reconnaître la nécessité de devoir éventuellement recourir à diverses méthodes* : Bien que le présent article soit essentiellement axé sur les programmes de lutte contre la pauvreté, les régimes d'assurance, notamment les prestations de retraite et de chômage, sont aussi des pièces maîtresses des systèmes de redistribution, car ils aident les ménages à réduire au minimum le risque qui pourrait fausser leur comportement. [FD](#)

REMA HANNA est professeur Jeffrey Cheah sur l'Asie du Sud-Est à la Kennedy School of Government de l'université Harvard, **ADNAN KHAN** est directeur des études et des politiques internationales au Centre international de la croissance de la London School of Economics et **BENJAMIN OLKEN** est professeur d'économie au Massachusetts Institute of Technology.