

Trois modèles de protection sociale

par Alejandro Grinspun, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

Pendant environ une décennie les fonds sociaux ont constitué l'élément incontournable des stratégies de lutte contre la pauvreté. En s'appuyant sur le modèle du FSE créé par la Bolivie en 1986 et avec l'aide des banques multilatérales, chaque pays en a élaboré sa propre version locale et cette stratégie a atteint son paroxysme avec le programme mexicain Solidaridad avant d'être progressivement abandonnée. Un nouveau modèle a en effet désormais attiré l'attention des États et des donateurs. En 1997, le Mexique a créé Progresa (depuis rebaptisé Oportunidades), un programme qui consiste à donner tous les deux mois de l'argent aux femmes qui sont à la tête d'une famille pauvre en échange de l'envoi de leurs enfants à l'école, de l'amélioration de leur régime alimentaire, du respect des programmes de vaccination et de consultations dans des centres médicaux. L'idée sous-jacente aux aides financières conditionnelles est qu'elles atténuent la pauvreté actuelle (par le supplément de revenu) tout en luttant contre la pauvreté future (en incitant les familles à investir dans le capital humain). Cinq millions de familles bénéficient d'une aide financière au titre du programme Oportunidades, soit un quart de la population mexicaine. Les rapports font état d'enfants plus grands, en meilleure santé et scolarisés plus longtemps, avec un plus fort déclin de l'abandon de la scolarité et une augmentation du taux de passage de l'enseignement primaire à l'enseignement secondaire chez les filles grâce à l'échelonnement des aides prévues par le programme.

Le succès du programme Oportunidades a fait des émules. La Colombie met en œuvre, depuis 2001, le programme Familias en Acción par lequel elle fournit des subventions alimentaires et des aides financières mensuelles aux mères des 20 pour cent de ménages les plus pauvres. En peu de temps, la consommation totale des ménages a nettement augmenté, l'essentiel des dépenses étant consacré aux aliments riches en protéines et aux vêtements pour enfants, et la fréquentation des écoles et des centres médicaux est elle aussi en hausse. Après des débuts difficiles en 2003, le programme Bolsa Familia au Brésil bénéficie maintenant à huit millions de familles, les allocations mensuelles étant largement dépensées sur l'alimentation ; 75 pour cent des dépenses du programme sont attribuées aux deux quintiles de la population disposant des revenus les plus faibles, et trois millions de familles supplémentaires en bénéficieront l'an prochain. Au Nicaragua également, les dépenses totales des ménages les plus pauvres ont bondi de 40 pour cent au cours des deux premières années d'application du programme Red de Protección Social, dont l'essentiel a été consacré à la consommation alimentaire. L'inscription et la présence à l'école sont également en augmentation, tandis que la proportion des enfants au travail diminue. Mais le résultat le plus impressionnant est le recul spectaculaire du retard de croissance chez les enfants de moins de cinq ans, qui est passé de 42 à 37 pour cent en seulement deux ans. Cela montre qu'un programme d'aide financière bien conçu, correctement mis en œuvre et régulièrement évalué peut fortement profiter aux pauvres. Ces programmes peuvent toutefois ne pas être adaptés à tous les environnements et ils ne constituent pas non plus l'unique modèle pour protéger les pauvres et les aider à sortir de la pauvreté.

En août dernier, l'Inde a voté une loi historique, la Loi nationale relative à la garantie de l'emploi en milieu rural, saluée comme la plus importante dans ce pays depuis 1947. En vertu de cette loi, chaque ménage en milieu rural a droit à 100 jours de travail garanti rémunérés au salaire minimum légal, ou à une allocation si un travail n'est pas proposé au ménage dans un délai de 15 jours à compter de son inscription. Cette loi est remarquable dans la mesure où, en garantissant l'emploi salarié, elle cherche à protéger le « droit au travail » inscrit dans la Constitution, qui est lui-même considéré comme la pierre angulaire de la concrétisation du « droit à l'alimentation ». Contrairement aux programmes d'aide financière conditionnelle dans le cadre desquels les familles bénéficiaires ne reçoivent l'aide que si elles respectent certaines conditions, ici c'est l'État qui a l'obligation opposable de fournir un emploi à toute personne souhaitant en avoir un. Ainsi, dans le premier cas les familles doivent « gagner » l'aide tandis que dans le second elles y ont droit. La garantie concernant le travail manuel non qualifié, la sélection devrait s'opérer d'elle-même car seule une personne nécessiteuse voudra normalement effectuer un tel travail. Cette loi devrait au bas mot concerner 40 millions de familles qui, dans la plupart des villages indiens, n'ont pas profité du boom économique déclenché par les réformes de 1991.

En substance, elle établit un droit universel à l'emploi sur demande à titre humanitaire. Bien qu'elle ait pour principal objectif de protéger les familles de la famine, ses effets multiplicateurs potentiels vont bien au-delà de ce résultat. Bien mise en œuvre, elle peut contribuer à stimuler la croissance et les revenus dans le secteur agricole, à créer des actifs durables en milieu rural, à revitaliser les industries et les marchés locaux et à réduire les flux migratoires à destination des villes. Certains sont toutefois préoccupés par le fait que les bénéficiaires du droit établi par la loi sont les ménages et non les individus, si bien que la concurrence pour le travail pourrait exclure les femmes du bénéfice de la loi. Quant aux détracteurs de la loi, ils affirment qu'elle est une source de gaspillage et de corruption et que son coût annuel de 10 milliards de dollars est inabordable. Mais en raison de l'échelonnement de sa mise en application, la loi ne devrait pas coûter plus de 1 pour cent du PIB une fois déployée à l'échelle nationale – un prix qui vaut bien la peine d'être payé pour sortir des millions de personnes de l'indigence. Le fait que la redistribution de seulement 1 pour cent du PIB puisse avoir un tel impact sur la vie de la population indienne pauvre montre à quel point cette partie de la population bénéficie peu de la richesse du pays.

En Afrique du Sud, une proposition visant à créer une allocation de revenu de base universelle a déclenché une vive polémique. Recommandée en 2002 par un panel d'experts gouvernementaux, il s'agit d'une allocation de solidarité mensuelle qui serait versée pendant toute sa vie à chaque résident légal, quels que soient son âge et ses revenus. Nombreux sont ceux qui jugent cette idée irréalisable, mais une vaste coalition de partisans de cette allocation a maintenu ouvert un houleux débat. Selon eux, cette allocation est à la fois abordable et réalisable, et elle permettrait de concrétiser le « droit à la sécurité sociale » inscrit dans la Constitution de 1996 en offrant un minimum de sécurité économique aux plus de la moitié des sud-africains pris au piège de la pauvreté à long terme. Nombre d'entre eux sont tellement dépourvus de ressources qu'ils ne peuvent pas accéder aux services publics, ce qui amoindrit l'efficacité de la dépense publique sociale, tandis que les stratégies visant à stimuler le développement de l'emploi ne pourront probablement aider qu'une petite partie des chômeurs, dont la proportion estimée est supérieure à 40 pour cent, qui pour beaucoup ne bénéficient d'absolument aucune aide sociale. L'idée d'un revenu de base inconditionnel pour tous peut sembler utopique, mais elle est déjà mise en œuvre quelque part. Il s'agit de l'Alaska, où jusqu'à 2004 toute personne ayant résidé au moins un an dans cet État recevait un dividende annuel de 2000 dollars. Or c'est l'État qui affiche le plus faible écart entre les riches et les pauvres aux États-Unis.

Il est possible que ces différents modèles ne soient pas reproductibles d'un pays à un autre. Ainsi par exemple, les pays très pauvres ne sont peut-être pas adaptés à la mise en œuvre de programmes de distribution d'aide financière ciblée nécessitant une capacité institutionnelle sophistiquée en vue de sélectionner les bénéficiaires et de contrôler le respect des conditions du programme. De même, les pays fortement inégalitaires ne sont peut-être pas préparés à mettre en œuvre des programmes créateurs de droits favorisant ostensiblement les pauvres. Déterminer dans quelle mesure les capacités de mise en œuvre et l'aversion à la pauvreté influent sur la faisabilité d'un programme relève de la recherche empirique. Au moins les pays peuvent-ils choisir parmi plus d'un modèle et cela est, en soi, une bonne nouvelle.

* Nota bene :

Sur la loi relative à la garantie de l'emploi en Inde, voir One Pager n° 16 rédigé par Mehrotra. (Les rédacteurs en chef des One Pager).

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org