



DEVELOPMENT COMMITTEE
(Joint Ministerial Committee
of the
Boards of Governors of the Bank and the Fund
On the
Transfer of Real Resources to Developing Countries)



POUR USAGE OFFICIEL

DC/99-20

Le 14 septembre 1999]

**GÉRER LES DIMENSIONS SOCIALES DES CRISES :
BONNES PRATIQUES DE POLITIQUE SOCIALE**

Veillez trouver ci-joint en vue de la réunion du 27 septembre 1999 du Comité du développement, un document établi par le personnel de la Banque mondiale sur le sujet ci-dessus, pour examen au titre du point 2.A de l'Ordre du jour provisoire. Il est demandé aux ministres de bien vouloir faire part de leur point de vue sur cette question dans leurs allocutions.

Ce document faisant l'objet d'une diffusion restreinte, il est demandé à ses destinataires de respecter son caractère confidentiel et de s'abstenir de le publier ou de le citer

**Document de
la Banque mondiale**

**Gérer les dimensions sociales des crises :
bonnes pratiques de politique sociale**

10 septembre 1999

GERER LES DIMENSIONS SOCIALES DES CRISES :
BONNES PRATIQUES DE POLITIQUE SOCIALE

Table des matières

Résumé analytique	ii
Contexte	1
Travaux sur les bonnes pratiques	2
Identifier les bonnes pratiques : Gérer les conséquences sociales des chocs économiques	5
L'impact des crises sur les ménages	5
Bonnes pratiques de riposte sur le plan des politiques et des institutions	6
• <i>Politiques macroéconomiques</i>	7
• <i>Filets de sécurité</i>	9
• <i>Éducation</i>	11
• <i>Santé</i>	13
• <i>Politiques de l'emploi</i>	14
• <i>Informations</i>	16
• <i>Institutions</i>	17
Travaux en cours sur les bonnes pratiques	21
<u>Encadrés</u>	
1 : Recueillir et diffuser des exemples de bonnes pratiques	4
2 : Qui devrait être couvert par le filet de sécurité ?	11
3 : Quels critères utilisons-nous pour évaluer les nouveaux programmes de protection sociale ?	12
4 : La SMERU.....	18
5 : Mettre en place des institutions locales efficaces et responsables : le programme	
Développement - Kecamatan (KDP) en Indonésie	20
<u>Annexes</u>	
1 : La transition après les crises	22
2 : Questions relatives à la conception des filets de sécurité	23
3 : Méthodes de ciblage des filets de sécurité	31

Résumé analytique

La Banque mondiale a préparé une note intitulée « Politique sociale : principes et bonnes pratiques » en vue de la réunion du printemps 1999 du Comité du développement. Ce document synthétise les principes admis dans le cadre de déclarations des Nations Unies, tout particulièrement les principes adoptés lors du Sommet mondial pour le développement social de 1995 dans quatre domaines :

- Assurer un accès universel aux services sociaux de base ;
- Donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables et de jouir de conditions de travail correctes ;
- Promouvoir des systèmes de protection sociale ; et
- Promouvoir l'intégration sociale.

Le Comité de développement a demandé que la Banque mondiale se penche sur les bonnes pratiques li conseils pratiques dans le domaine de la politique sociale, en particulier pour ce qui est de prévenir et de gérer les dimensions sociales des crises économiques. La présente note présente les travaux effectués dans cette optique et les travaux prévus pour poursuivre l'identification et la diffusion des bonnes pratiques de politique sociale.

Ce document est essentiellement axé sur les dimensions des crises économiques et sociales, et sur les bonnes pratiques de riposte connues. L'approche de loin préférée est celle qui consiste à prévenir la crise et ses effets ; or, au cœur de la prévention, on trouve les bonnes pratiques de politique sociale qui favorisent le développement durable et l'aptitude à mieux résister aux chocs économiques. Trois éléments clés sont visés dans les travaux en cours sur les bonnes pratiques : mieux connaître et mieux comprendre les bonnes pratiques de riposte aux dimensions sociales des crises, organiser les connaissances afin qu'elles soient accessibles et utiles, et mettre en application les connaissances là où la Banque a un rôle important à jouer en aidant les pays membres à faire face à la problématique sociale.

Dans la gestion d'une crise, différents horizons temporels interviennent. À court terme, il s'agit de concevoir des mesures de riposte pour réduire l'impact subi par les pauvres, en s'employant spécialement à prévenir les pertes irréversibles sur le plan humain et social. Cela suppose de mettre au point des mesures de riposte en rapport avec tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics.

En ce qui concerne les domaines d'intervention dans la gestion des crises, ce document présente une analyse des bonnes pratiques qui permettent de faire face aux conséquences des crises économiques. Pour l'un des domaines d'intervention — les filets de protection sociale — une analyse un peu plus approfondie des enjeux est présentée en annexe à titre d'illustration. Voici les domaines de politique publique brièvement passés en revue : *les politiques macroéconomiques ; les filets de sécurité ; l'éducation ; la santé ; les politiques de l'emploi*. Par ailleurs, deux domaines d'intervention intersectorielle sont examinés : *l'information et les institutions*.

Dans chacun de ces domaines, on commence par décrire les leçons et les données de l'expérience tirées des projets, dans le but de donner des exemples de mesures de riposte aux crises et d'esquisser des approches à long terme pour prévenir les crises et mieux résister aux choc économiques.

Les travaux futurs sur les bonnes pratiques abordées dans ce document mettront l'accent notamment sur les domaines suivants :

1. Poursuite des discussions avec le FMI sur les liens entre les politiques macroéconomiques et les politiques sociales ;
2. Dialogue avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies et les ONG sur leur expérience et sur les programmes susceptibles de contribuer à la compilation des bonnes pratiques ;
3. Développement des sites web pour aiguiller vers des sources spécifiques d'information en rapport avec la diffusion des bonnes pratiques, et renforcement du WBI, du Réseau mondial pour le développement et des autres forums mettant des informations et des ressources à la disposition des gouvernements ;
4. Poursuite des travaux sur la façon dont les bonnes pratiques contribuent au Cadre de développement intégré, aux plans de lutte contre la pauvreté et aux stratégies d'assistance aux pays ;
5. Nouveaux travaux sur la façon dont certaines bonnes pratiques peuvent être adaptées pour servir d'orientation dans les économies en transition.

1. CONTEXTE

1. La Banque mondiale a préparé une note intitulée « Politique sociale : principes et bonnes pratiques » en vue de la réunion du printemps 1999 du Comité du développement. Ce document synthétise les principes admis dans le cadre de déclarations des Nations Unies, tout particulièrement les principes adoptés lors du Sommet mondial pour le développement social de 1995 dans quatre domaines :

- Assurer un accès universel aux services sociaux de base ;
- Donner à tous, hommes et femmes, la possibilité de s'assurer des moyens de subsistance sûrs et durables et de jouir de conditions de travail correctes ;
- Promouvoir des systèmes de protection sociale ; et
- Promouvoir l'intégration sociale.

Le Comité du développement a demandé que les travaux soient poursuivis suivant deux axes :

- 1) Analyser et préciser les principes, de pair avec la préparation de l'examen qui aura lieu en juin 2000 sur les conclusions du Sommet mondial pour le développement social, cinq ans après ;
- 2) Examiner et documenter les bonnes pratiques qui ont fait récemment leur apparition, en particulier dans le contexte des crises financières, et de façon générale dans l'optique des politiques et des institutions ayant vocation à appuyer le développement humain et social, en tant que moyen primordial de réduire durablement la pauvreté à long terme.

2. Le Comité du développement a demandé à la Banque mondiale de concentrer ses efforts sur le deuxième aspect et de faire rapport lors de l'Assemblée annuelle du FMI et de la Banque à l'automne 1999, en s'attachant à jeter les bases de conseils pratiques en matière de politique sociale, pour ce qui est tout particulièrement de prévenir et de gérer les dimensions sociales des crises économiques¹. Le présent document rend compte des travaux entrepris à la suite de cette demande et des travaux futurs envisagés dans le domaine des bonnes pratiques de politique sociale. L'initiative relative aux bonnes pratiques est destinée à compléter les travaux en cours à la Banque au titre du Cadre de développement intégré², de la nouvelle Initiative PPTE, des stratégies d'assistance aux pays et de l'approche décrite dans le rapport *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries: A Proposed Approach*. Par exemple, dans le rapport sur les stratégies de réduction de la pauvreté, des actions susceptibles d'être prises par les pouvoirs publics en vue d'obtenir des résultats spécifiques identifiées. Les travaux relatifs aux bonnes pratiques de politique sociale peuvent aider à déterminer et à faire connaître les actions qui ont un impact sur certains aspects de la pauvreté en temps de crise.

Travaux sur les bonnes pratiques

3. Le présent rapport décrit certains des efforts actuellement menés par la Banque mondiale et d'autres organisations pour le recensement des bonnes pratiques et des leçons de l'expérience,

¹ D'après le communiqué, la Banque est encouragée à

« aider les pays à mobiliser les ressources internes et externes nécessaires pour mettre ces principes en œuvre, et ils incitent l'institution à partager sa connaissance des pratiques optimales pour une utilisation efficace de ces ressources. Les ministres soulignent qu'il importe que la Banque s'emploie à aider davantage les pays membres à concrétiser ces principes généraux dans le contexte qui leur est propre, en s'appuyant sur sa grande expérience opérationnelle. Les ministres soulignent l'importance et l'urgence de l'action que la Banque et le FMI doivent mener pour aider les pays à mieux se préparer à faire face à une crise et, quand celle-ci éclate, pour veiller à la protection des plus démunis et à la continuité du processus de développement à long terme. Ils invitent la Banque mondiale à leur présenter, à l'Assemblée annuelle, un rapport sur les politiques et les méthodes susceptibles de contribuer à la réalisation de ces objectifs sur le plan national et international ».

² Pour une description du Cadre de développement intégré, se reporter à l'allocation de M. James D. Wolfensohn à l'Assemblée annuelle de 1998 et sa « Proposition concernant un cadre de développement intégré » (janvier 1999) ainsi qu'à la conférence Prebisch de M. Joseph E. Stiglitz sur le thème « Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes ».

en particulier dans le contexte des crises économiques³. Les bonnes pratiques sont abordées en s'inspirant notamment des enseignements tirés des récentes crises en Asie de l'Est et en Amérique latine. Un rappel est fait du réservoir de connaissances qui existe déjà et quelques exemples de bonnes pratiques sont donnés. Dans un court document comme celui-ci, il n'est pas possible de rendre compte de toute la richesse, la profondeur et la complexité des connaissances et de l'abondance des informations disponibles sur ces questions. On ne peut que donner un bref aperçu d'un programme à multiples facettes qui relie les bonnes pratiques aux politiques et aux décisions opérationnelles. L'objectif est triple : mieux connaître et comprendre les bonnes pratiques pour faire face aux dimensions sociales des crises, organiser la connaissance pour qu'elle soit accessible et utile, et mettre en application la connaissance dans les opérations où la Banque, de concert avec les pays clients, a un rôle central à jouer dans le domaine des questions sociales.

4. Le rapport est consacré pour l'essentiel aux dimensions des crises économiques et sociales, et aux bonnes pratiques de riposte qui sont connues. Il contribue à donner à l'ordre du jour social une place plus prééminente dans l'action de la Banque et des gouvernements. Cela étant, l'approche préférée est de loin celle de la prévention des crises et de leurs effets. Or, la pierre angulaire de la prévention, ce sont les « bonnes pratiques » de politique sociale qui favorisent le développement durable et une résistance accrue aux chocs économiques. Il est admis que les politiques sociales ne sont pas isolées : les bonnes politiques économiques et les bonnes politiques sociales sont inextricablement liées, mais les bonnes politiques sociales ne peuvent pas empêcher les chocs économiques. En l'absence d'une bonne situation sociale, on ne peut pas espérer de bons résultats macroéconomiques durables ni une croissance économique durable. Dans cette entreprise, la coopération entre le FMI et la Banque est nécessaire pour l'élaboration et l'application des bonnes pratiques⁴.

5. Le rapport présente un bref aperçu d'informations et d'analyses sur la riposte aux crises et la prévention des crises, le but étant de disposer d'une référence pour des travaux futurs. Il trace des pistes pour la définition des priorités, indique ce qui est disponible pour les décideurs des pays clients et de la Banque, et donne quelques exemples d'expérience de pays ayant subi des crises. Si les lignes directrices et les exemples de bonnes pratiques sont certes d'une grande utilité, rien ne peut remplacer l'évaluation, la conception et le suivi des politiques en fonction des circonstances du pays en question. La meilleure façon de gérer les dimensions sociales d'une crise est déterminée dans une très grande mesure par les structures et la situation institutionnelle de départ, les formes d'inégalité à l'intérieur du pays, la nature et les conséquences du choc économique (souvent fortement influencées par des facteurs externes) et les programmes

³ Le recensement des informations relatives aux bonnes pratiques qui est fait dans ce rapport s'inscrit dans le cadre de l'effort entrepris pour répondre à la liste de questions contenue dans le document de travail *Managing Social Dimensions of Economic Crisis: Good Practices for Policies and Institutions* (juin 1999). Ce document, qui a été examiné à titre non officiel par les Administrateurs en juin, présente un programme de travail fondé sur la liste de questions. C'est sur cette base que ce premier projet sur les bonnes pratiques a été établi, étant entendu que « le document initial ne doit pas être un exposé complet des fondements conceptuels ni une compilation exhaustive d'exemples. Il doit plutôt viser à donner quelques exemples soigneusement choisis des questions présentées ».

⁴ D'autres questions connexes sont abordées dans trois documents du FMI et de la Banque : *Review of Social Issues and Policies in IMF Supported Programs*, FMI; *Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries: A Proposed Approach*, Banque mondiale ; *HIPC Initiative: Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction*, document conjoint du FMI et de la Banque mondiale.

existants. D'autre part, la gestion des crises exige souvent des flux additionnels de ressources extérieures à court terme. Un aspect important de la prévention des crises, c'est la capacité des pays à préparer, pendant les périodes favorables, des institutions et des programmes qui donneront plus de solidité sur le plan macroéconomique et local et permettront une riposte plus efficace lorsque les chocs se produisent.

6. Outre le diagnostic des problèmes auxquels les pays doivent faire face, il est aussi important de donner une illustration des options possibles : c'est ce qui est fait avec les exemples de bonnes pratiques. La valeur et l'impact du diagnostic seront plus grands dans le dialogue de politique générale avec les pays si l'on dispose d'exemples de bonnes pratiques, étant entendu que les initiatives dans le domaine des bonnes pratiques dépendent toujours du contexte. Il n'y a pas de « modèle » unique ou fixe de bonne politique. Chaque pays choisit sa voie en fonction de son contexte historique, de sa culture et de ses institutions.

Encadré 1 : Recueillir et diffuser des exemples de bonnes pratiques

Recueillir les exemples de bonnes pratiques, cela fait partie du rôle de la Banque en matière de gestion des connaissances. Le site web de la Banque¹ sur la pauvreté met à la disposition du public des informations sur les filets de sécurité et les aspects sociaux de la crise de l'Asie de l'Est. Dans la plupart des domaines liés au développement, des communautés de bonnes pratiques (connues à la Banque sous le nom de « groupes thématiques ») ont été organisées. Elles ont déjà beaucoup accompli en créant des bases de connaissances, y compris des exemples de bonnes pratiques. Ces bases de connaissances sont de plus en plus accessibles par le site web externe de la Banque, et d'autres encore sont en cours d'établissement. Des collections mises au point avec des partenaires extérieurs et reliées à des sources externes d'informations sont déjà utilisées (sur le développement du jeune enfant, les routes, la pauvreté, la réforme de l'administration et de la fonction publique).

La Banque ouvre de plus en plus ses sites web à ses partenaires extérieurs, de façon à partager sa connaissance et en même temps à enrichir celle-ci de l'expérience des autres. Une composante essentielle du développement est ainsi mise en commun et tous participent à l'entreprise, en fonction du rôle et du mandat de chacun. Le FMI, les Nations Unies et leurs institutions, d'autres organisations multilatérales, les gouvernements, le secteur privé et les ONG concourent tous à documenter et à partager les bonnes pratiques. Travailler avec d'autres collègues sur le plan de l'information générale et partager la connaissance sur le plan opérationnel, cela fait partie de cette initiative.

Le développement des connaissances et des informations sur les bonnes pratiques devrait aussi en cours de formation, en programmes de recherche et en « trousse d'outils » de base pour les responsables de la Banque et pour les gouvernements. Les données concernant les bonnes pratiques doivent être structurées de façon à servir utilement à la fixation des priorités et la conception des programmes. Par exemple, alors que les gouvernements et les bailleurs de fonds s'efforcent de protéger les revenus ou l'éducation des gens qui vivent dans la pauvreté ou presque, le fait de disposer d'informations sur différents groupes vulnérables peut les aider à évaluer les dépenses publiques et à concevoir les systèmes de protection sociale.

¹ Voir <http://www.worldbank.org/poverty/crisis>, et la page d'accueil du site consacré à la pauvreté, <http://www.worldbank.org/poverty>, en ce qui concerne l'accès aux sites associés.

Identifier les bonnes pratiques : gérer les conséquences sociales des chocs économiques⁵

⁵ Ce rapport est axé sur les bonnes pratiques dans les situations de crise économique. Les travaux sur les bonnes pratiques seront étendus aux économies en transition l'année prochaine, en consultation avec le personnel, les gouvernements des pays à économie en transition et d'autres protagonistes. Il y a deux autres domaines importants de travaux sur les bonnes pratiques en temps de crise : les catastrophes naturelles et les contextes post-confliktuels. L'unité Situations post-confliktuelles fait un travail important pour renforcer la capacité de la Banque à répondre aux besoins des sociétés déchirées par la guerre. Un

7. Le présent rapport recense les questions relatives aux bonnes pratiques qui permettent de faire face aux conséquences des crises économiques. Dans un cas — les filets de sécurité —, une analyse quelque peu plus détaillée des enjeux est présentée en annexe à titre d'illustration.

L'impact des crises sur les ménages

8. Les crises économiques, qui résultent de chocs soudains et imprévus (à la suite de sorties massives de capitaux, par exemple), conduisent à une chute brutale de la production, et souvent à des hausses de prix substantielles. Elles affectent les communautés et les ménages de différentes façons, les plus importantes étant probablement les suivantes⁶ :

- Réduction de la demande de main-d'œuvre, notamment baisse de l'emploi — en particulier pour les femmes —, baisse des salaires, et baisse des revenus du travail dans le secteur informel ;
- Variations des prix relatifs qui peuvent avoir des effets contrastés sur les pauvres — défavorables pour les ménages qui voient le prix des produits qu'ils achètent augmenter par rapport à leur revenu, et potentiellement favorables pour ceux auxquelles les variations profitent (par exemple, les producteurs de denrées agricoles d'exportation ou les producteurs en concurrence avec des biens importés en cas de dévaluation) ;
- Coupes budgétaires entraînant la réduction des services publics ou des transferts, ou augmentation des impôts ;
- Variations des prix des actifs — de la bourse au prix du bétail ou des autres biens qui tiennent lieu d'économies pour les pauvres ;
- Changements au sein de l'environnement communautaire, au niveau aussi bien de la santé publique que de la sécurité — avec des risques accrus de violence et d'insécurité.

9. L'incidence et la gravité de la pauvreté définie en termes de revenu augmentent généralement en période de crise, en s'accompagnant souvent d'effets sur d'autres aspects du bien-être, notamment l'état nutritionnel, l'éducation, la santé et, bien sûr, la sécurité. Si ces effets se font généralement sentir sur toutes les couches de la société, ils sont particulièrement dévastateurs pour ceux qui vivent au-dessous ou près du seuil de la pauvreté, en particulier les femmes et les jeunes enfants, là où la capacité à « résister à la tempête » est extrêmement limitée. Par ailleurs, il y a lieu de penser que les effets négatifs des récessions associées aux crises sur les indicateurs sociaux sont plus marqués que les effets positifs pendant des périodes équivalentes de croissance.

nouveau projet de recherche DEC éclairera les aspects économiques de la violence et des conflits. D'autre part, la Banque dispose désormais d'un Mécanisme de gestion des opérations en cas de catastrophe et d'un site web.

⁶ Voir Giovanna Prennushi, Francisco Ferreira et Martin Ravallion, « Les crises macroéconomiques et la pauvreté : mécanismes de transmission et mesures envisageables », document de travail de la Banque mondiale.

10. Les crises économiques ont des effets dévastateurs sur de multiples aspects de la situation sociale. Ce que les femmes ou les jeunes enfants sans ressources, bien après que les conséquences financières de la crise soient tombées dans l'oubli :

- Les travailleurs qui perdent leur emploi pendant un an ou plus lors d'une récession peuvent avoir des difficultés à retrouver un emploi dans le secteur formel.
- Les enfants qui sont obligés d'abandonner leurs études et de travailler : ils retournent rarement à l'école, et certains d'entre eux sont soumis à des formes abusives de travail, comme la prostitution, avec des effets débilissants permanents, voire potentiellement mortels.
- L'augmentation de la malnutrition infantile conduit à long terme à un déficit de développement intellectuel.
- Les retards dans les vaccinations rendent plus vulnérables aux maladies.
- L'effondrement des structures familiales et sociales peut conduire à une diminution permanente de la cohésion sociale et à une montée de la violence dans les familles ou dans la communauté qui risque de durer bien après que la crise économique s'est calmée.

Bonnes pratiques de riposte sur le plan des politiques et des institutions

11. Dans la gestion d'une crise, il y a à la fois des éléments à court terme et des éléments à long terme. À court terme, le problème est de mettre au point des ripostes sur une multiplicité de fronts pour réduire les impacts négatifs subis par les pauvres, en s'attachant tout particulièrement à éviter les pertes irréversibles décrites plus haut sur le plan humain et social. Il est important de mettre au point des ripostes dans tous les domaines de l'action publique, notamment les suivants :

- Politiques macroéconomiques
- Filets de sécurité
- Éducation
- Santé
- Politiques de l'emploi.

Il y a également deux importants domaines qui recoupent tous les secteurs :

- Information
- Institutions

12. Bien que la riposte à une crise semble être essentiellement une opération à court terme, il y a deux enjeux à long terme. Tout d'abord, la façon la plus efficace de réduire les contrecoups des chocs, c'est d'établir, pendant les périodes où les choses vont bien, des politiques et des

institutions qui donnent à la société plus de résistance, notamment des mesures qui permettent de compenser *automatiquement* les pertes potentielles lorsque les chocs se produisent. Cette question est abordée dans le contexte des politiques. En deuxième lieu, une fois la crise passée, des mesures spéciales sont parfois à envisager pour la transition vers le développement à plus long terme. La période qui suit immédiatement le paroxysme de la crise est critique pour le redressement. Il est alors possible d'identifier les réformes majeures et les changements de programmes qui sont nécessaires au vu des problèmes exposés durant la crise et qui sont envisageables du fait de la perception différente des priorités et des rôles respectifs des institutions. Cette question est brièvement traitée à l'annexe 1.

Politiques macroéconomiques

13. Des politiques macroéconomiques prudentes, en particulier pour ce qui est des politiques monétaires et budgétaires, de solides systèmes financiers et une gestion attentive des flux de capitaux extérieurs, voilà des facteurs cruciaux pour assurer une résistance à long terme aux chocs économiques. Comme le montre clairement la crise en Asie de l'Est, tous ces facteurs sont éventuellement nécessaires : des politiques budgétaires prudentes — comme c'était le cas dans la plupart des pays d'Asie de l'Est avant la crise — n'ont pas suffi pour éviter la perte de confiance du secteur privé, mais elles ont permis d'avoir une plus grande marge de manœuvre sur le plan budgétaire une fois que la crise a éclaté.

14. Lorsque le choc se produit, une rapide riposte macroéconomique est généralement la clé de la gestion de la crise à court terme et de la transition à une nouvelle trajectoire de croissance. Dans la conception d'une telle riposte, voici les considérations qui entrent en jeu :

- Envisager si possible des approches plus modérées de contraction de la production à court terme⁷, même si cela signifie qu'il faudra plus de temps pour revenir à une trajectoire de croissance normale.
- Dans les cas où des politiques macroéconomiques restrictives sont nécessaires, ajuster la composition des dépenses et des recettes budgétaires de façon à protéger les plus défavorisés. Les liens entre la variation des dépenses/revenus de l'État et la répartition des revenus sont difficiles à évaluer, dans la mesure où cela suppose de bien appréhender les effets au niveau des dépenses des consommateurs, les réactions des entreprises du secteur privé et les transferts entre les ménages. Cela étant, quelques lignes directrices peuvent être tracées.
 - i. Dans les efforts d'augmentation des revenus de l'État, il faudrait s'efforcer dans toute la mesure du possible d'éviter l'alourdissement de l'imposition indirecte sur les articles essentiels. Il est généralement préférable de relever temporairement l'impôt sur le revenu et l'impôt immobilier, dans la mesure où ils ne touchent pas les plus démunis.

⁷ Une politique budgétaire et monétaire expansionniste peut servir logiquement, là où elle est possible, d'antidote à la crise. Elle est inappropriée si la crise est due à des déficits budgétaires intenable et à des politiques monétaires laxistes. C'était généralement la situation à laquelle étaient confrontés les décideurs lors des crises avant les années 90.

- ii. Si la crise a des perspectives d'être de courte durée, il est dans la plupart des cas avisé de couper les dépenses d'investissement plus que les dépenses courantes. C'est ce que les décideurs font presque toujours en temps de crise, encore qu'il faille veiller à ce que les dépenses d'entretien ne chutent pas dans la foulée des investissements publics. Dans la rubrique des dépenses d'investissement, il est généralement justifié de préserver au moins en termes relatifs les programmes d'expansion des services sociaux de base (par exemple, enseignement primaire, soins de santé préventive et approvisionnement en eau).
 - iii. Il est généralement moins dommageable de réduire les barèmes des traitements de la fonction publique en fonction de la baisse générale des salaires du privé que d'obtenir une réduction équivalente de la masse salariale en licenciant des travailleurs du secteur public. Pour les gouvernements, le défi consiste à la fois à maintenir des services publics efficaces et à appliquer des politiques de contraction des salaires à court terme.
 - iv. L'offre de produits alimentaires devrait être protégée au moyen de transferts directs et de subventions de prix. La distribution directe de vivres dans les régions les plus touchées est à envisager en dernier recours, sans porter préjudice aux incitations aux producteurs.
 - v. Il faut maintenir les dépenses budgétaires en faveur des secteurs sociaux de base, comme l'enseignement primaire, les soins de santé primaires et les autres services essentiels pour les pauvres. La préservation du capital humain est un processus complexe qui suppose, en plus de donner de la nourriture aux gens, de faire en sorte que les enfants continuent d'aller à l'école, de maintenir les soins de santé de base, de fournir des services de santé aux mères, et de soutenir la consommation des ménages. La Thaïlande⁸ est un bon exemple ; le budget de l'éducation pour l'exercice 99 y a été fixé à un niveau équivalent aux dépenses réelles de l'exercice précédent, et le fonds de prêts aux étudiants (fortement subventionné) a été doublé, de 220 millions à 400 millions de dollars.
 - vi. En principe, il faudrait prévoir des allocations budgétaires pour le développement des filets de sécurité qui assurent aux pauvres une protection sociale et des revenus en compensation des effets de la crise. Cela peut être fait en procédant, par exemple, à des ajustements plus poussés dans d'autres postes budgétaires (voir la section ci-dessous sur la conception des filets de sécurité) ou en créant des mécanismes de financement anticyclique pour les filets de sécurité.
15. Les contours précis des ripostes sur le plan des politiques macroéconomiques et structurelles dépendent de l'ampleur et de la nature du choc ; il faut aussi tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt réels et des taux de change en fonction des variations des prix et de la production. La conception et la conduite de programmes de réformes économiques et d'ajustement structurel sont particulièrement difficiles à la fois à cause de la complexité des

⁸ Voir, par exemple. « *The Thailand Case Study on Public Expenditures and Donor Support for Basic Social Services* », UNICEF.

facteurs en présence et de la lassitude inévitable des réformes qui affaiblit souvent l'impact des programmes⁹.

*Filets de sécurité*¹⁰

16. Deux importantes questions se posent :

- Qui devrait être couvert par le filet de sécurité (encadré 2) ?
- Quels sont les critères utilisés pour évaluer les changements proposés au filet de sécurité (encadré 3) ?

17. Dans la gestion d'une crise, un bon système de filets de sécurité comporte en toute probabilité diverses composantes axées sur les besoins de différents groupes de la population, comme indiqué à l'annexe 2. Il peut s'agir de programmes de travaux publics ciblés sur les pauvres pour ceux qui peuvent travailler¹¹, de mesures pour garder les enfants à l'école, de soutien à des produits précis ou de transferts monétaires ciblés. La conception optimale dépend en général non seulement de la structure des besoins, mais aussi des programmes existants et des structures institutionnelles. Il est particulièrement difficile de monter de nouveaux programmes au milieu d'une crise, et c'est pourquoi il est important de mettre au point en période normale une structure de filets de sécurité qui peut être étendue avec la capacité institutionnelle nécessaire en cas de choc.

18. Les problèmes liés à la conception et au fonctionnement des filets de sécurité en temps de crise sont les mêmes qu'en période normale, mais plus aigus. Le ciblage devient difficile lorsque la crise bouleverse les facteurs corrélatifs de la pauvreté. De même, la coordination des programmes des différents organismes, l'organisation des transferts avec un effet minime de désincitation, tout en veillant à la souplesse d'exécution et à la rigueur des contrôles comptables, etc., sont autant de tâches qui deviennent plus délicates en temps de crise. L'évolution de la nature de la crise elle-même fait qu'il est particulièrement important de suivre et d'évaluer les programmes et l'impact sur le bien-être, de façon à procéder aux ajustements nécessaires selon la situation — pendant la phase aiguë de la crise, pour s'assurer que les démunis sont suffisamment aidés, et pendant la phase de redressement, pour remédier aux problèmes éventuels d'adaptation institutionnelle, d'incitations, d'information, etc.

19. En période de prospérité ou de croissance, des filets de sécurité bien choisis et bien gérés sont nécessaires pour aider les gens en cas de difficultés personnelles — maladie, décès, divorce, ou perte temporaire d'emploi ou de revenu — et pour atténuer la pauvreté chronique systémique¹². Le mode de résistance aux chocs économiques dépend du nombre et du type de

⁹ Entreprise et secteur financier en Pologne ; Examen de l'assistance aux Philippines ; Redressement économique au Mozambique.

¹⁰ On trouvera un exemple de conseil de bonnes pratiques sur le site PovertyNet (rubrique *Safety Nets*).

¹¹ Par exemple, TRABAJAR III (Troisième projet de protection sociale en Argentine) appuie un programme de filet de sécurité qui finance de petits projets d'infrastructure, donne des emplois à des pauvres et améliore le niveau de vie des communautés pauvres.

¹² Par exemple, le Fonds d'indemnisation et de développement social au Pérou.

programmes de protection sociale en place et de l'aptitude à les étendre. Par exemple, la capacité de résistance d'un pays peut tenir à l'existence d'un système de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, susceptible d'être étendu en cas de choc économique. Il vaut mieux appliquer un tel système qu'un programme de transferts monétaires. De même, l'expansion de programmes existants de santé et d'éducation permet de mieux atteindre les pauvres que de nouveaux programmes. Lorsque les conditions de départ se prêtent à des interventions efficaces de protection sociale — c'est-à-dire lorsque des effectifs et des structures sont en place, avec une bonne gouvernance — on peut s'attendre à ce que les filets de sécurité permettent avec succès de résister à la crise.

20. S'agissant du financement, il y a deux importants aspects à long terme qui contribueront également à donner plus de solidité et à renforcer la capacité à absorber les chocs. Tout d'abord, avec un système de transferts interadministrations qui trouve le bon équilibre entre la prise en compte des différences régionales sur le plan de la pauvreté d'un côté, et la nécessité d'initiatives locales en matière de programmation de l'autre, on s'assurera que les programmes locaux ont un impact sur la réduction de la pauvreté en temps normal comme en temps de crise. Ensuite, il est utile de créer si possible des mécanismes de financement anticyclique pour les programmes de protection sociale, encore que ces mécanismes risquent d'être débordés ou épuisés si la crise est profonde.

Encadré 2 : Qui devrait être couvert par le filet de sécurité ?

Tout d'abord, les décideurs doivent déterminer si (ou dans quelle mesure) le filet de sécurité a pour vocation d'aider les plus pauvres, ou ceux qui sont le plus durement touchés par la crise. Il peut s'agir de deux groupes très différents. Comme la réduction de la pauvreté est, après tout, l'objectif fondamental du développement, les filets de sécurité devraient viser particulièrement les pauvres. C'est parmi les pauvres que la baisse de revenu peut avoir les conséquences les plus graves et compromettre irréversiblement le bien-être individuel (comme dans le cas de la malnutrition) ou la capacité à gagner sa vie dans l'avenir (comme le fait d'interrompre les études des enfants prématurément, ou de vendre les actifs dont dépendaient de petits entrepreneurs ou de petits exploitants agricoles).

Dans certains cas, les groupes qui risquent le plus de subir des pertes irréversibles sont ceux qui sont le plus exposés aux chocs, sans être nécessairement les plus pauvres. Dans la conception des filets de sécurité, il faut déterminer les groupes à cibler éventuellement dans de tels cas. Les planificateurs doivent comprendre qui sont les pauvres (et/ou les plus vulnérables), comment la crise a affecté leur bien-être, et qui a peut-être sombré dans la pauvreté à cause de la crise. L'analyse des données existantes sur la pauvreté et des mécanismes de transmission de la crise aux ménages fournira une première réponse. Cette analyse sera souvent fondée, au moins au début, autant sur des déductions que sur des données, de sorte que de nouvelles informations devront être recueillies au fur et à mesure de l'évolution de la crise, et que le filet de sécurité devra être ajusté le cas échéant.

(Voir annexe 3 au sujet du ciblage).

Éducation

21. Préserver l'accès et la qualité de l'éducation de base constitue une priorité essentielle. Dans l'ensemble, les gouvernements de l'Asie de l'Est ont réagi en maintenant les niveaux de dépenses pour l'éducation de base pendant les 12 premiers mois de la crise. Bien que les récentes données sur les dépenses actuelles soient sujettes à interprétation, elles semblent indiquer que l'éducation de base reste une priorité importante dans les dépenses publiques. Dans un deuxième temps, il faut que les enfants restent à l'école. D'après les données disponibles sur l'Asie de l'Est aussi bien que sur l'Amérique latine, la réduction à court terme des fonds disponibles pour l'éducation de base risque de conduire à long terme à une réduction irréversible du capital humain. On trouve en Thaïlande et en Indonésie des exemples de bonnes pratiques, avec des aides ciblées sur les pauvres.

Encadré 3 : Quels critères utilisons-nous pour évaluer les nouveaux programmes de protection sociale ?

L'impact sur la pauvreté devrait être le critère fondamental. Toutefois, on ne dispose pas, dans bien des cas, de bonnes estimations de cet impact dans les délais nécessaires pour la prise de décisions. Il faut donc faire appel à d'autres critères dont on pense qu'ils contribuent à l'impact sur la pauvreté. Voici les critères que nous suggérons, présentés dans l'ordre d'examen recommandé. À notre avis, le « meilleur » programme est celui qui satisfait au plus grand nombre de critères.

- Le programme proposé vise-t-il un problème causé ou exacerbé par la crise ?
- Le programme est-il d'un bon rapport coût-efficacité ? Dans cette rubrique, il faut déterminer si l'avantage ou l'impact net découlant du programme est important une fois que l'on a déduit les coûts administratifs, les erreurs de ciblage (tant au niveau de l'exclusion que de l'inclusion), les coûts à la charge des participants (en particulier, les coûts d'opportunité tels que les salaires non perçus), les changements de comportement induits, etc.
- Les programmes peuvent-ils être étendus rapidement à une plus grande échelle tout en restant d'une qualité raisonnable ?
- Le programme permettra-t-il d'éviter des effets persistants ou irréversibles, par exemple, en donnant aux enfants une nourriture adéquate pour assurer leur développement intellectuel et physique futur ? Permettra-t-il de garder les enfants à l'école pour que leur future aptitude à gagner leur vie ne soit pas compromise ? Permettra-t-il d'éviter que les petits exploitants agricoles et les petits entrepreneurs soient obligés de vendre les avoirs (animaux de traction, outillage, terre) qui sont leurs moyens de subsistance ?
- Le programme conduira-t-il à un meilleur équilibre dans la protection sociale des différents groupes cibles (jeunes enfants, personnes âgées, chômeurs, pauvres ayant un emploi, etc.) ?
- L'économie politique du programme est-elle favorable ? Le soutien politique au programme sera-t-il suffisant pour que son financement soit durable ? Des campagnes d'information ou autres pourraient-elles contribuer à le rendre plus populaire ?

Source : Annexe 2, « Questions relatives à la conception des filets de sécurité ».

22. Dans la campagne lancée en Indonésie sur le thème « Rester à l'école », par exemple, 2,6 millions d'élèves du premier cycle du secondaire (environ 17 %) reçoivent au début de l'année scolaire une aide financière sous forme de bons qui couvrent les frais tels que les cahiers, les uniformes, le transport et les droits d'inscription. En outre, 82 000 établissements du premier et du deuxième cycle du secondaire reçoivent des aides sous forme d'allocations forfaitaires. Une campagne nationale à la télévision, à la radio et dans la presse écrite a été organisée pour informer les parents et les communautés sur ce programme et accroître la transparence dans l'utilisation des fonds et la sélection des bénéficiaires.

23. En Thaïlande, les écoles publiques autorisent les élèves à poursuivre leurs études sans verser de droits de scolarité. D'après les données du ministère de l'Éducation, le pourcentage d'élèves du primaire qui continuent leurs études sans verser de droits est passé de 10 % à 40 %. En assouplissant l'exigence de droits de scolarité, le ministère a créé un nouveau programme de bourses indirectes¹³.

24. L'objectif à long terme de l'éducation est rien moins que de permettre à chacun de suivre jusqu'au bout un enseignement de base de qualité adéquate, d'acquérir des compétences essentielles — lecture et écriture, calcul, raisonnement et aptitudes à la vie en société comme le travail d'équipe — et d'avoir la possibilité de se perfectionner tout au long de sa vie dans divers cadres de formation après l'instruction de base¹⁴. Des objectifs internationaux précis ont été adoptés en ce qui concerne l'éducation primaire pour tous, l'alphabétisation des adultes et la parité entre les sexes dans l'éducation de base, dans le cadre de l'initiative Éducation pour tous et des buts fixés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (pour le développement international)¹⁵. La Banque est résolue à œuvrer pour la réalisation de ces objectifs et a établi des programmes spéciaux à cet effet.

Santé

25. Une riposte doit être trouvée face à l'accroissement des risques de santé combiné à la plus grande cherté des soins de santé, sous l'effet de la crise, de façon à atténuer les effets à court terme et à renforcer la solidité du secteur de la santé à long terme. En Asie de l'Est, la Banque s'est employée à appuyer les ripostes spécifiques des pays en restructurant, le cas échéant, des opérations en cours pour en assurer la durabilité ; en renforçant les capacités locales pour consolider les institutions et faire participer la société civile ; et en mettant en chantier de nouvelles opérations pour compenser le manque de ressources. Dans toute la mesure du possible, les ripostes ont été conçues pour rendre les institutions existantes (comme celles chargées des enquêtes auprès des ménages) plus solides et durables, en fournissant une assistance technique complémentaire en vue du renforcement des capacités, de pair avec des ressources pour compenser les déficits.

¹³ On peut citer un autre exemple : le Projet d'éducation de base à Sumatra (Indonésie) et le Projet éducation de base à Sulawesi et dans les îles orientales (Indonésie). Les deux projets ont été conçus pour maintenir les taux de scolarisation primaire et secondaire, préserver la qualité de l'éducation et appuyer le redressement en vue d'une stratégie à moyen terme pour l'éducation.

¹⁴ Voir *Stratégie pour le secteur de l'éducation*, 1999. Pour des domaines éducatifs spécifiques, on peut consulter les sites web correspondants : développement du jeune enfant ; accès et équité dans l'éducation (éducation des filles) ; facteurs d'efficacité des écoles et des enseignants. On peut aussi contacter le Service-conseil pour l'éducation. Pour des leçons tirées d'opérations spécifiques, voir le Projet d'amélioration de l'enseignement primaire au Chili ; le Troisième projet d'enseignement primaire et le Deuxième projet d'enseignement secondaire en Malaisie ; et le Projet de développement de l'enseignement primaire au Burkina Faso.

¹⁵ Voir *Education Now*, Oxfam ; objectifs de l'éducation pour tous et documents préparatoires de l'examen de l'initiative Éducation pour tous en l'an 2000.

26. En Thaïlande, la BAD appuie la réaffectation des fonds publics à des programmes de santé en faveur des pauvres et au maintien de la couverture des services de santé maternelle et infantile et des activités concernant le VIH-SIDA. La Banque mondiale finance des programmes à base communautaire contre le sida et des initiatives de carte de santé pour les pauvres. Dans le cadre du Projet d'investissement social, la Banque mondiale a fourni 30 millions de dollars pour assurer un financement adéquat des programmes pendant la crise. En Indonésie, un Projet de développement du jeune enfant, préparé avant la crise, a été restructuré de façon à inclure un volet de 11 millions de dollars pour la distribution de suppléments nutritionnels à des enfants âgés de 6 à 24 mois. Dans le cadre du Prêt à l'appui des réformes, des fonds ont été fournis en vue de l'achat de médicaments essentiels et de l'augmentation du suivi des indicateurs sanitaires. Aux Philippines, en partenariat avec des bailleurs de fonds tels que l'UNICEF et la BAD, la Banque participe à l'examen sectoriel qui porte notamment sur les résultats au plan de la santé, la performance du système de soins et les investissements sectoriels¹⁶.

27. De bonnes politiques en matière de santé, de nutrition et de reproduction, et des services de santé efficaces sont le ciment des éléments à mettre en place pour que les pays sortent du cercle vicieux de la pauvreté, du taux élevé de fécondité, du mauvais état sanitaire et de la faible croissance économique, et s'orientent vers le cercle vertueux de la productivité, du faible taux de fécondité, du meilleur état sanitaire et de l'augmentation des revenus¹⁷. Les travaux dans le domaine de la santé reposent sur trois piliers : améliorer les résultats pour les pauvres sur le plan de la santé, de la nutrition et de la population ; améliorer la performance des systèmes de soins de santé ; et assurer le financement durable des soins de santé.

28. Les défis dans le secteur de la santé restent complexes, notamment en ce qui concerne les maladies infectieuses et les maladies non transmissibles devenues plus apparentes¹⁸. Les systèmes de santé doivent allouer des ressources pour des interventions de meilleure qualité, plus efficaces et clairement ciblées. Les priorités et les programmes devraient être centrés sur les domaines dans lesquels il est prouvé que les rendements sont les plus élevés sur le plan de la santé, en particulier pour les groupes démunis¹⁹. À long terme, la prestation de services adéquats de santé aux pauvres doit être mieux comprise. En outre, compte tenu des longs délais qui s'écoulent entre la dégradation de la situation sanitaire dans la population et la disponibilité des indicateurs sanitaires, il est indispensable de fixer quelques directives générales pour les systèmes de suivi qui ont pour mission de recueillir des données de base.

Politiques de l'emploi

29. Dans la plupart des pays en développement, l'apparition d'une crise se fait sentir essentiellement par le biais de la réduction des salaires et moins par la montée du chômage officiel. Les marchés du travail semblent fonctionner relativement bien dans ces pays, de sorte que des politiques spéciales de l'emploi sont peu nécessaires. Mais dans les pays en

¹⁶ Voir Health and Nutrition in East Asia sur le site web concernant la crise sociale en Asie de l'Est.

¹⁷ Voir Stratégie pour le secteur Santé, Nutrition et Population, 1997.

¹⁸ Voir Rapport sur la santé dans le monde 1999, OMS.

¹⁹ Voir le projet de développement régional intégré du secteur de la santé en Chine ; le Quatrième projet de population et de santé au Bangladesh ; et le Premier projet de santé en Ouganda.

développement à revenu plus élevé, comme l'Argentine et la Corée du Sud, les crises économiques sont vite suivies d'une forte montée du chômage, ce qui indique que les marchés du travail ne sont pas suffisamment souples. Dans de tels cas, les politiques, les institutions et les pratiques relatives à l'emploi devraient viser à *réduire* l'incidence des risques liés aux fluctuations du marché du travail de façon à *atténuer* ces risques, et à aider les travailleurs et leurs familles à *faire face* aux difficultés lorsque les risques se sont concrétisés.

- *Réduction des risques.* Les politiques devraient avoir pour effet de réduire le risque de chômage, de perte de revenu, et empêcher que l'utilisation de la main-d'œuvre dans des activités indûment dangereuses ou nocives s'accroisse. Tout d'abord, la réglementation du marché du travail devrait diminuer les obstacles à l'emploi (par exemple, les obstacles à la mobilité) et encourager l'ajustement à la demande réduite de main-d'œuvre sous forme d'ajustement généralisé des salaires plutôt que de licenciements. En deuxième lieu, il faudrait que, soit déjà en place, avant la crise, une capacité de lancement de projets temporaires de travaux publics et, si possible, de subventions temporaires à l'emploi dans les régions les plus durement touchées. En troisième lieu, les contractions d'effectifs dans le secteur public devraient être évitées dans toute la mesure du possible pendant une récession. Il est préférable de réduire les heures de travail. Enfin, des dispositifs de contrôle et d'inspection devraient être en place pour éviter une grave montée des formes nocives de travail des enfants et de la prostitution chez les jeunes.
- *Atténuation des risques.* L'objectif des stratégies d'atténuation des risques est de réduire à l'avance le contrecoup des chocs, comme la perte d'emploi. L'assurance contre le chômage semble être l'instrument évident à cet effet. Cela étant, il y a de nombreux facteurs à prendre en compte en ce qui concerne l'opportunité de cet instrument dans les pays en développement, en particulier ceux dans lesquels il existe un grand secteur informel. Il peut y avoir d'autres types d'aide aux chômeurs mieux adaptés à leurs capacités et à leurs besoins. Par exemple, la formule des plans à base d'épargne, comme celui adopté au Brésil, mérite d'être étudiée.

30. Pour avoir un cadre de l'emploi viable, il faut plus que des politiques et des programmes publics. Des accords tripartites entre employeurs, syndicats et gouvernement sont envisageables pour fixer les normes des conventions collectives et éventuellement des autres accords salariaux, de telle sorte que les coûts du travail baissent automatiquement lorsque les employeurs réduisent la production. Les accords qui permettent des horaires de travail souples et le paiement d'heures supplémentaires et de primes sont préférables aux accords qui visent à fixer de façon rigide les horaires et les salaires. La rigidité devrait être évitée dans les systèmes de fixation du salaire minimum. Lors de la fixation des taux de salaire minimum à l'échelle nationale et dans le cadre des accords spécifiques, il faudrait veiller à ce que l'ajustement des taux fasse l'objet d'une décision délibérée et pas seulement d'une simple indexation.

Informations

31. Un des éléments clés d'une action efficace, c'est un système de riposte aux crises qui s'appuie sur des informations à jour et diversifiées. Le manque d'informations, ou le manque d'informations fiables et actualisées, est une entrave aux gouvernements et aux bailleurs de fonds dans la conception de ripostes ciblées et efficaces. Alors que les gouvernements et les bailleurs de fonds s'emploient à concevoir et à exécuter de nouveaux programmes ou à étendre les programmes existants au plus vite, il est indispensable qu'il y ait une capacité de suivre et d'évaluer les progrès. Il est également essentiel d'avoir des systèmes d'information pour suivre les effets à moyen terme. Il existe des exemples récents de systèmes d'information pour la gestion des crises, comme l'Unité de suivi social et d'intervention d'urgence en Indonésie (encadré 3)²⁰. La Malaisie, la Thaïlande et les Philippines ont mis sur pied des antennes de coordination pour assurer la liaison entre des programmes de recherche rapide et les planificateurs publics. Les évaluations de l'impact social et les décisions de politique économique doivent se fonder en particulier sur des informations concernant l'impact des crises sur les ménages et les communautés à bas revenu.

32. Les problèmes d'information sont exacerbés en temps de crise du fait que les gouvernements, sous l'effet des contraintes budgétaires, coupent souvent les fonds. Il est essentiel de trouver rapidement des sources temporaires de financement supplémentaire. Lorsque le gouvernement indonésien a coupé de façon draconienne le financement de l'enquête socio-économique de 1999 auprès des ménages, la Banque a décidé d'un commun accord avec le gouvernement d'affecter à l'enquête des fonds non alloués qui avaient été prévus pour le Projet de maternité sans risque. La Banque a également financé une enquête longitudinale spéciale conduite par la RAND.

33. L'action de la Banque et des autres organisations en matière de réduction de la pauvreté et de politique du développement dépend des informations disponibles sur des groupes locaux et sociaux bien précis aussi bien que sur les agrégats régionaux et nationaux. Comme en temps de crise, les problèmes d'informations sont un frein à la qualité dans la conception et l'exécution des programmes. L'établissement de systèmes efficaces et bien conçus pour la collecte périodique d'informations est une aide à la prise de décisions et à la planification. Le besoin d'informations a conduit au développement des outils existants tels que les enquêtes auprès des ménages, et à la mise au point rapide de nouveaux instruments tels que les évaluations de la pauvreté avec la participation des intéressés (en Zambie), la participation accrue aux processus SAP, et dernièrement à la base de données *Live Database* (actuellement axée sur l'Afrique)²¹.

34. L'outil DEC d'analyse des données statistiques et de gestion (SIMA) offre déjà des fonctions de cartographie, de tableaux et de recherche. Il constitue un moyen express d'accéder immédiatement à toute une gamme de recherches d'actualité. En Argentine, le projet Système national d'identification sociale et fiscale (SINTyS) a été établi en vue d'accroître la performance, l'efficacité et l'impact des services sociaux et fiscaux à travers l'échange

²⁰ L'Unité de suivi social et d'intervention d'urgence (SMERU) est une opération conjointe de plusieurs bailleurs de fonds coordonnée par la Banque mondiale, avec la contribution et l'appui technique de AusAID, le Fonds Asie-Europe de l'Union européenne, et l'Agence des États-Unis pour le développement international. Voir encadré sur la SMERU.

²¹ *Review of Participatory Approaches in Country Assistance*, projet, SDV.

institutionnalisé des informations. La première phase du projet comprend cinq projets, notamment l'identification des personnes et des entités, la réduction de l'évasion fiscale et l'augmentation du respect volontaire des obligations fiscales, l'infrastructure juridique et technologique pour l'échange d'informations, et la création d'un cadre de services communs.

Institutions

35. Des données empiriques provenant d'un nombre croissant de recherches montrent que le développement passe par des institutions solides et une bonne gouvernance²². Mais la bonne gouvernance et les institutions solides ont d'autres effets : elles aident également les pays à mieux résister aux chocs. Une étude a été récemment publiée sur des pays qui ont subi de graves chocs sur le plan des termes de l'échange dans les années 70. L'objectif était de déterminer pourquoi certains pays (comme la Corée) ont bien récupéré après la forte hausse des prix pétroliers alors que d'autres n'y sont pas parvenus²³. À première vue, les différences sont évidentes : la Corée a réagi à la crise par de bonnes politiques macroéconomiques, contrairement à d'autres. La question plus fondamentale est de savoir pourquoi la Corée a été en mesure d'adopter ces saines politiques alors que d'autres pays n'ont pas pu le faire.

²² Par exemple, les effets négatifs de la corruption sur la croissance ont été documentés par Mauro (1995) et les effets bénéfiques des institutions l'ont été par Knack et Keefer (1997). Kaufman, Kraay et Zoido-Lobaton (1999) fournissent des preuves supplémentaires quant aux effets de la meilleure gouvernance sur les revenus par habitant, la mortalité infantile et l'alphabétisation dans différents pays.

²³ Dani Rodrik (1997).

ENCADRÉ 4 : LA SMERU

L'Unité de suivi social et d'intervention d'urgence (SMERU) est une opération conjointe de plusieurs bailleurs de fonds dirigée par la Banque mondiale, avec la contribution et l'appui technique de AusAID, le Fonds Asie-Europe de l'Union européenne et l'Agence des États Unis pour le développement international.

L'objectif de la SMERU est de fournir des informations qualitatives immédiates aux bailleurs de fonds et au Gouvernement indonésien sur les aspects relatifs à la crise et sur le fonctionnement des programmes de protection sociale en zone urbaine et rurale.

La SMERU est conçue pour :

- Créer un réseau de réseaux capable de canaliser et de filtrer des informations utiles pour les décideurs, notamment des informations locales provenant des activités menées par des ONG locales et internationales dans le cadre de leurs opérations ordinaires sur le terrain. Ce réseau offre une capacité de suivi communautaire en facilitant l'échange d'informations avec des groupes locaux sur les activités des bailleurs de fonds et du gouvernement en matière de filets de sécurité.
- Permettre le suivi local des programmes de riposte à la crise, la diffusion d'informations sur la conception et les finalités des programmes de protection sociale, et l'établissement de mécanismes de consultation et d'information en retour de telle sorte que, fortes de ces informations, les ONG et les associations locales puissent mieux assumer leur rôle de suivi dans une multiplicité de programmes de protection sociale.
- Constituer une capacité d'évaluation rapide sur le terrain pour préparer des rapports immédiats sur les « signaux de danger », en faisant appel au réseau de l'unité ou aux rapports et aux recherches participatives à l'échelon local sur des problèmes naissants.
- Avoir recours aux sciences sociales pour étudier des questions thématiques liées à la crise sociale, comme les mécanismes de riposte des ménages, les réseaux de migration et d'entraide, les différences entre les sexes, etc. En faisant appel à des spécialistes des sciences sociales, de pair avec le réseau d'ONG et les équipes d'évaluation rapide, la SMERU prépare rapidement des rapports au moyen de techniques qualitatives (évaluations rapides, évaluations rurales avec la participation des intéressés, groupes témoins, etc.).
- Suivre la déréglementation du commerce dans les provinces au moyen d'enquêtes de terrain sur les nouvelles restrictions au commerce à l'échelon de la province, du district et à l'échelon local, et à travers le dialogue avec des agents économiques du secteur privé et des représentants du secteur public sur l'élimination de ces restrictions.

Source : Présentation de la SMERU sur le site web consacré à la crise sociale en Asie de l'Est.

36. Le rapport conclut à la convergence de deux facteurs. Le premier a trait à l'ampleur des divisions sociales dans un pays donné — comme les disparités de revenus ou les frictions ou conflits politiques et ethniques irréductibles. Le deuxième tient à la qualité des institutions nationales dont dépend la capacité du pays à gérer les conflits sociaux — comme les institutions publiques, l'administration et les systèmes de protection sociale. Dans un large échantillon de pays étudiés, ceux qui présentent relativement peu de divisions sociales et/ou sont dotés de bonnes institutions pour gérer les effets des dites divisions ont vite repris leur taux de croissance après les chocs pétroliers des années 70, tandis que ceux qui ne disposaient pas de solides institutions n'y sont pas parvenus²⁴. Une des leçons primordiales apprises en Asie de l'Est, c'est l'importance de la transparence et de la responsabilisation dans les institutions financières et les cadres réglementaires.

37. Le renforcement institutionnel peut sembler être une tâche impossible en temps de crise. Pourtant, on a des exemples de la façon dont les programmes de riposte à la crise peuvent être reliés aux objectifs de renforcement institutionnel et de responsabilisation (encadré 5).

²⁴ Au sujet des bonnes pratiques, on peut consulter *Administrative and Civil Service Reform* sur le site web du PREM, qui fournit des informations actualisées sur des concepts clés et des bonnes pratiques concernant la refonte et la réforme de l'administration. Ce site offre des informations sur les rouages de l'administration, les aspects budgétaires de la réforme de la fonction publique, la gestion des ressources humaines et les aspects sectoriels de la réforme administrative. On peut aussi se reporter à une étude récente : *Good Governance in Africa: A Case Study from Uganda*. Les données de l'expérience des pays sont documentées dans le Projet d'assistance technique en El Salvador et le Deuxième projet de gestion du secteur public au Chili.

Encadré 5 : Mettre en place des institutions locales efficaces et responsables : le programme Développement - Kecamatan (KDP) en Indonésie

Le programme Développement - Kecamatan (KDP) encourage les villageois à exprimer leurs besoins et à prendre en charge les décisions relatives au développement local. Les *kecamatan*s (sous-districts) participants reçoivent des subventions du Trésor public qu'ils redistribuent à des projets proposés par d'autres villageois. Les propositions portant sur des biens d'intérêt public peuvent être financées par ces subventions, tandis que les projets économiques peuvent bénéficier de prêts. Tous les groupements villageois peuvent demander des subventions. Chaque village soumet au maximum deux propositions par an, mais s'il y en a deux, l'une d'entre elles doit émaner d'un groupement féminin. Les décisions de financement sont prises par un conseil de représentants des *kecamatan*. Personne à l'échelon supérieur aux *kecamatan* n'a voix au chapitre dans ces décisions.

Le principal objectif du KDP est de faire reculer la pauvreté et d'aider les communautés à planifier et à gérer leurs activités de développement. Le projet met l'accent sur la transparence et les activités de suivi à l'échelon des communautés grâce à la diffusion d'informations au moyen de panneaux, d'affiches, d'émissions de radio, et de journalistes indépendants qui rédigent des articles sur les projets pour des journaux régionaux et nationaux. Des animateurs locaux du secteur privé formés dans le cadre du KDP font connaître les principes et les activités du projet en travaillant avec les personnalités locales et les institutions traditionnelles, en sus de l'administration locale. En donnant aux communautés le temps et les ressources nécessaires pour faire elles-mêmes la planification, en passant par les institutions populaires et en acheminant les ressources directement vers les communautés, le KDP aidera les groupes et les individus démunis à identifier leurs besoins, à planifier, à rédiger des projets et à participer au processus de prise de décisions.

Le KDP inclut trois types d'investissement. Le premier consiste à constituer et à renforcer porte sur les procédures et les systèmes, de façon à établir des institutions plus transparentes et plus responsables au niveau gouvernemental et local. Le troisième investissement consiste à offrir de nouvelles options de courtage, d'intermédiation et d'appui pour soutenir les initiatives locales en faisant appel à la société civile et au secteur privé. Il est prévu que la constitution de capacités locales et d'institutions plus ouvertes et plus responsables conduira à un cadre efficient, efficace et viable de décentralisation et de gouvernance locale.

Source : *Fostering Inclusion and Social Cohesion*, Ashraf Ghani, Parmesh Shah et al., document non officiel.

Travaux en cours sur les bonnes pratiques

38. Nous avons présenté un aperçu général des travaux en cours sur les bonnes pratiques à la Banque mondiale, en notant que ces travaux sont reliés à d'autres initiatives importantes de la Banque. Nous avons également brièvement passé en revue les domaines thématiques. Les travaux futurs porteront sur la compilation des bonnes pratiques tirées de l'expérience, le traitement de certains domaines opérationnels décrits dans ce document, et la coordination de l'initiative relative aux bonnes pratiques avec d'autres importantes initiatives de la Banque.

Voici les principaux éléments des travaux à entreprendre :

1. Poursuite des discussions avec le FMI sur l'articulation entre les politiques macroéconomiques et les politiques sociales ;
2. Dialogue avec les gouvernements, les organismes des Nations Unies, le secteur privé et les ONG sur leur expérience et les programmes susceptibles de contribuer à la compilation des bonnes pratiques ;
3. Développement des sites web pour aiguiller vers des sources spécifiques d'information en rapport avec la diffusion des bonnes pratiques, et renforcement de la collaboration avec le WBI, le Réseau mondial pour le développement et autres forums mettant des informations et des ressources à la disposition des gouvernements ;
4. Poursuite des travaux sur la façon dont les bonnes pratiques contribuent au Cadre de développement intégré, aux plans de lutte contre la pauvreté et aux stratégies d'assistance aux pays ;
5. Nouveaux travaux sur la façon dont certaines bonnes pratiques peuvent être adaptées pour servir d'orientation dans les économies en transition, y compris des consultations avec le personnel de la Banque et les pays intéressés.

Annexe 1 : La transition après les crises

La période qui suit immédiatement le paroxysme d'une crise est critique pour le redressement. Il est alors possible d'identifier les réformes clés qui sont nécessaires en raison des problèmes mis au grand jour pendant la crise, et qui sont envisageables du fait de la nouvelle perception des priorités et des rôles respectifs des institutions. En même temps, il est important de recenser les moyens d'acheminer des ressources vers des programmes à long terme, en particulier ceux qui semblent avoir le plus d'impact dans le nouveau contexte économique et social. Il s'agit notamment de permettre aux pauvres et aux catégories vulnérables d'avoir moins à dépendre des programmes à court terme établis spécifiquement pour la période de crise.

Les programmes établis en riposte à la crise doivent être réévalués à la lumière du nouveau contexte. Cibler l'aide sur les familles sans ressources est, par exemple, probablement de bonne pratique en temps « normal » aussi bien qu'en temps de crise. Ces programmes, qu'ils soient à long terme ou conçus pendant la crise, doivent être revus et restructurés. Les programmes anciens devraient être ajustés en fonction de la situation qui prévaut après la crise. Les nouveaux programmes ont sans doute été mis sur pied avec la hâte nécessaire, et demandent donc à être examinés et retouchés.

Comme pendant la période qui précède la crise, des politiques macroéconomiques prudentes s'imposent et les politiques adoptées spécifiquement pour la crise doivent être révisées ou incorporées à des objectifs à plus long terme. Dans les pays où des mesures anticycliques ont pu être adoptées pour combattre la récession due à la crise, les déficits budgétaires devront diminuer en pourcentage du PIB. Normalement, cela est possible à mesure que les recettes publiques augmentent avec le redressement de l'économie, même si l'on laisse les dépenses publiques augmenter aussi. Les mesures temporaires telles que les subventions aux produits alimentaires devraient être progressivement révoquées afin d'éviter des distorsions permanentes. Les sureffectifs dans la fonction publique, admissibles en temps de crise, devraient être résorbés une fois la crise passée. Il sera nécessaire de réparer les dégâts causés par la crise et de commencer à réformer les institutions qui se sont montrées déficientes.

La souplesse est de mise lorsqu'on aborde la réforme du secteur financier, dans la mesure où la restructuration devrait faciliter l'accès des emprunteurs viables au crédit. Le maintien ou l'amélioration des normes de gouvernance est également très important. Bien que les raisons pour lesquelles certaines économies se redressent plus facilement que d'autres soient mal connues, les faits montrent que les économies qui réussissent le mieux à se redresser sont celles qui ont des marchés relativement sans distorsions et qui souffrent moins de la corruption.

Annexe 2 : Questions relatives à la conception des filets de sécurité

Nous commençons par définir un cadre pour le choix des mesures à prendre dans le contexte particulier d'un pays donné. Ensuite, nous passons brièvement en revue les données de l'expérience sur différents types de programmes fréquemment rencontrés et donnons un aperçu de la performance des filets de sécurité dans leur ensemble. Une analyse de diverses méthodes de ciblage est présentée à l'annexe 3.

Cadre de formation des filets de sécurité

Pour décider ce qu'il faut faire pour renforcer un filet de sécurité, il faut se poser quatre questions : Qui doit être couvert ? De quelle façon la situation du pays détermine-t-elle les contours du filet de sécurité ? Quels sont les critères que nous utilisons pour évaluer les changements aux filets de sécurité ? Quelles sont les différences entre les filets de sécurité en temps de crise et les filets de sécurité en temps « normal » ?

Qui devrait être couvert par le filet de sécurité ? (encadré 4).

Les circonstances du pays détermineront les limites et la forme des filets de sécurité possibles. Le facteur le plus évident à prendre en considération est le nombre et le type de programmes existants et la possibilité de les amplifier. Par exemple, dans un pays où il existe un système de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre, on commencera par étendre ce système plutôt que par inventer un nouveau programme de transferts monétaires, et vice-versa. De même, en fonction de la capacité des systèmes de santé ou d'éducation à atteindre les pauvres, les programmes greffés sur ces systèmes pourront plus ou moins bien bénéficier aux pauvres en temps de crise. La capacité institutionnelle au sens général du terme est également importante. Les institutions disposent-elles des facteurs nécessaires (personnel, bureaux et systèmes) pour appliquer les programmes ? Les opérations des pouvoirs publics sont-elles transparentes et contrôlées ? Y a-t-il des mécanismes appropriés de coordination interinstitutions ? Là où les conditions de départ sont propices à des filets de sécurité efficaces — c'est-à-dire, si le personnel et les systèmes sont en place et si la gouvernance est bonne — , les filets de sécurité ont le plus de chances de réussir en temps de crise.

Le niveau de développement humain du pays et l'étendue et le degré de la pauvreté auront nécessairement une influence sur le type d'intervention à faire en matière de filets de sécurité. Si la pauvreté est généralisée et s'il n'y a pas de différence apparente entre le profil des pauvres et celui du reste de la population, il serait relativement difficile de limiter l'aide à ceux qui tombent au-dessous d'un certain niveau de revenu. Dans le même ordre d'idées, l'effort budgétaire possible au vu du revenu national influencera le type et l'étendue des programmes susceptibles d'être mis en place pour protéger les plus pauvres des effets de la crise (encadré 2).

Quels critères utilisons-nous pour évaluer les changements proposés au filet de sécurité ?
(encadré 2).

Quelles sont les différences entre les filets de sécurité en temps de crise et les filets de sécurité en temps normal ? En période de prospérité ou de croissance, certaines personnes auront inévitablement besoin de filets de sécurité pour les aider en cas de difficultés personnelles (maladie, décès, divorce ou perte temporaire d'emploi). En période de crise, en revanche, les filets de sécurité font face à des demandes qualitativement différentes à des points de vue très importants. Tout d'abord, par définition, dans une crise, beaucoup de gens sont touchés en même temps. Dès lors, que « l'assurance » soit formelle (comme l'assurance-chômage) ou informelle (comme l'aide de la famille à l'un de ses membres qui a perdu son emploi), les sinistres seront si nombreux que le système d'assurance sera débordé et que les marchés de l'assurance auront tendance à « s'effondrer ». Les systèmes formels risquent de faire faillite et, dans les systèmes informels, il n'y aura peut-être plus assez de membres de la famille prospères pour venir en aide aux autres. Ensuite, les systèmes publics n'auront sans doute pas assez de fonds pour aider tous ceux qui sont frappés par la crise. De ce fait, au lieu de choisir les ayants droit en fonction du critère de la difficulté personnelle, il faudrait fournir l'assistance en fonction du critère du besoin en termes absolus.

À certains égards, les problèmes de conception et de mise en application des filets de sécurité en temps de crise sont les mêmes qu'en temps normal, mais plus aigus. Le ciblage, par exemple, n'est jamais parfait ni facile (appendice), mais il devient encore plus ardu lorsque la crise bouleverse les facteurs corrélatifs de la pauvreté. De même, la coordination des programmes des différents organismes, l'organisation de transferts avec un effet minimum de désincitation, tout en assurant la souplesse d'exécution et la rigueur du contrôle comptable, etc., sont des défis constants, qui deviennent encore plus difficiles en temps de crise. Lors d'une crise, la nécessité d'agir vite et à grande échelle impose parfois des arbitrages par rapport à d'autres objectifs. À cause de cette situation, et du fait que la nature de la crise elle-même évolue, il est particulièrement important de suivre et d'évaluer les interventions et le bien-être de la population afin d'ajuster, le cas échéant, les programmes — pendant la phase aiguë de la crise, pour s'assurer que les nécessiteux sont suffisamment aidés, et pendant la période de redressement, pour remédier aux problèmes éventuels d'inadaptation institutionnelle, d'incitations, d'informations, etc.

Observations générales sur la performance des programmes

Dans les décisions relatives aux programmes de protection sociale, il faudra toujours tenir compte des circonstances du pays et des caractéristiques du programme en question. On a constaté, par exemple, que les coûts administratifs et les résultats du ciblage varient plus à l'intérieur de la même catégorie de programme que les moyennes de différents types de programme. Cela étant, quelques constatations générales peuvent aider à prendre les décisions initiales sur les aspects à privilégier dans l'ébauche d'un programme. Nous présentons ici les points communs aux principales interventions qui ont eu lieu dans les pays en développement en matière de filets de sécurité.

Les transferts monétaires limités aux nécessiteux seraient une solution idéale pour venir en aide aux pauvres, en temps de crise comme en temps normal. Ils sont économiquement efficaces du fait que les bénéficiaires peuvent dépenser les sommes reçues selon leurs besoins. Ces

programmes se heurtent à des problèmes pratiques, qui sont néanmoins probablement exagérés par rapport aux autres options de filet de sécurité. Les problèmes résident fondamentalement dans l'identification des nécessiteux qui doivent être les seuls bénéficiaires, le risque de créer des désincitations au travail (dépendance vis-à-vis de l'aide sociale) et le risque que les paiements monétaires encouragent la fraude. Voici les leçons tirées de l'expérience des transferts monétaires aux nécessiteux :

- Ces transferts sont souvent très décentralisés, de façon à utiliser les informations locales pour identifier les pauvres. Cette approche suppose, si l'on ne veut pas accentuer les disparités régionales, que les échelons supérieurs de l'administration jouent un rôle important de redistribution budgétaire.
- Le ciblage basé sur les communautés a été pratiqué dans divers contextes, les mécanismes détaillés étant fonction de la structure sociale et institutionnelle en place. D'après des données préliminaires disponibles sur des pays en transition tels que l'Ouzbékistan, cette approche peut être d'utilité pour identifier les pauvres, encore que des vérifications ultérieures soient nécessaires. L'évaluation des besoins peut être basée sur le revenu, les avoirs ou d'autres critères représentatifs.
- Du point de vue de l'économie politique, la mobilisation en faveur des transferts monétaires sur la base des besoins peut être difficile, et c'est pourquoi ces programmes sont souvent sous-financés.

En raison des difficultés réelles ou perçues à assurer des transferts monétaires suffisamment conséquents pour constituer un filet de sécurité valable, la plupart des pays préfèrent combiner une série d'autres programmes qui sont respectivement ciblés sur des groupes différents de bénéficiaires. Voici quelques-unes de ces options :

Subvention généralisée des prix alimentaires. C'était une pratique courante auparavant, mais les subventions ont été fortement réduites ou éliminées au cours des 10 à 15 dernières années dans beaucoup de pays, à mesure que des outils plus efficaces ont été mis au point.

- D'après la théorie, si on peut subventionner un produit dont la consommation baisse alors que le revenu augmente (c'est-à-dire un produit ayant une élasticité négative au revenu), les pauvres perçoivent une partie plus importante de la valeur absolue des transferts que les non-pauvres. Dans la pratique, il y a peu de produits de ce type, et lorsqu'ils existent, ils ont souvent des caractéristiques qui les rendent difficiles à subventionner : ils sont essentiellement produits et consommés à la maison, ou ils sont utilisés dans l'alimentation animale aussi bien que dans l'alimentation humaine, de sorte qu'une partie importante de la subvention est détournée vers le secteur de l'élevage.
- Les subventions sur les produits dont la consommation n'augmente que lentement par rapport au revenu (c'est-à-dire les produits ayant une faible élasticité au revenu) peuvent donner lieu à des transferts qui couvrent une partie plus importante de la consommation des pauvres que des non-pauvres, encore que les non-pauvres en profiteront toujours plus que les pauvres en termes absolus. Ces produits sont plus nombreux, et certains d'entre eux ont des chaînes de production et de commercialisation qui permettent de les subventionner. Dans les meilleurs programmes de ce type, les erreurs d'inclusion ne sont guère pires que dans d'autres régimes de protection sociale, même si leur performance moyenne est moins bonne. Les erreurs

d'exclusion sont généralement rares en zone urbaine, mais elles peuvent être plus fréquentes en zone rurale si l'article subventionné est produit à la maison.

- Par le passé, les subventions des prix ont dans bien des cas faussé les incitations à la production ou au commerce et ont été une source d'inefficacité dans les politiques agricole, commerciale ou de change. Les subventions généralisées ont souvent absorbé une proportion relativement importante des dépenses publiques — et ont fini par être budgétairement insoutenables. Cela a été, par exemple, le cas en Tunisie, où les subventions ont été réduites et réorientées vers des produits de qualité inférieure.

Programmes liés à la scolarisation ou aux services de santé. Depuis les années 80 au moins, après que l'UNICEF et d'autres organisations ont attiré l'attention sur le risque de renversement d'indicateurs sociaux clés en période de crise et d'ajustement, les mesures visant à réduire ce risque ont pris une place plus importante. Une option est de combiner l'assistance basée sur des critères catégoriels vérifiables avec la participation à des activités jugées souhaitables. On peut, par exemple, appairer l'âge de faire des études avec la scolarisation, ou l'âge préscolaire avec des activités préventives de base telles que les immunisations et le suivi de la croissance. En ce sens, les programmes peuvent avoir un double objectif de lutte contre la pauvreté et de développement humain. Voici les leçons des programmes retenues jusqu'ici :

- Ces programmes peuvent fortement contribuer à améliorer les taux de scolarisation, ou au moins à éviter qu'ils ne baissent. D'après des évaluations du programme Vivres contre éducation au Bangladesh, la distribution de 10 kg de riz accroît la probabilité de scolarisation de 17 % pour les garçons et de 160 % pour les filles. Grâce à un programme de bourses mis en place en Indonésie durant la récente crise, les taux de scolarisation primaire n'ont pas baissé en dépit d'une aggravation de la pauvreté et des privations. Dans le programme Progresa au Mexique, la fréquentation des dispensaires a augmenté lorsque l'on a lié les transferts à des paiements.
- Lorsque l'âge et l'utilisation des services sont les seuls critères d'admissibilité, les programmes se rapprochent conceptuellement des allocations familiales. Des mécanismes de ciblage supplémentaires peuvent être établis en plus de ces deux critères. Par exemple, le programme Bolsa Escola au Brésil et le programme Progresa au Mexique font appel à des critères représentatifs des moyens économiques, le programme de bourses en Indonésie utilise des mécanismes à base géographique et communautaire, et dans les programmes liés aux soins de santé, les prestations sont déterminées en fonction de l'état nutritionnel de l'enfant.
- D'après l'expérience récente de plusieurs programmes utilisant des critères de ciblage additionnels, les détournements de prestations vers les non-pauvres sont assez limités pour être acceptables, même si tous les pauvres ne sont pas couverts.
- Les obligations inhérentes aux programmes constituent une charge pour les pauvres. Par conséquent, les pauvres n'y participeront que s'ils en tirent un gain net. Ceci doit être pris en considération dans les calculs de coût-efficacité.
- Les coûts administratifs supplémentaires liés à la conduite des programmes dans les écoles et les dispensaires ne devraient pas être nuls : les enseignants et les infirmiers ont besoin pour leurs services respectifs d'auxiliaires pour administrer ces programmes de distribution, si l'on

ne veut pas que la qualité de l'éducation et des services de santé en pâtisse. C'est ce qui a été signalé en Inde, par exemple, dans le cas des repas scolaires.

Allocations familiales. Les allocations familiales sont un type de programme catégoriel répandu en Europe et dans l'ex-Union soviétique. Elles sont versées pour tous les enfants au-dessous d'un âge-limite, le montant perçu par ménage étant parfois plafonné. Voici les enseignements tirés :

- Dans de nombreux pays, les enfants sont un peu plus pauvres que la moyenne de la population, et les allocations ont donc un effet légèrement progressif et pas seulement proportionnel. Il n'y a en principe pas d'erreur d'exclusion, ou alors cela est dû à une couverture et une administration déficientes.
- Il arrive que l'incidence de la pauvreté parmi les membres d'un certain groupe (les foyers monoparentaux, par exemple) soit beaucoup plus grande que la moyenne, mais le groupe en question peut ne représenter qu'une fraction relativement petite de la population et donc des pauvres. Par ailleurs, une partie importante des membres de ce groupe n'est probablement pas pauvre.
- En fonction de la catégorie ciblée, le nombre d'individus ou de foyers potentiellement admissibles peut être important. Cela veut dire que les prestations seront faibles.

Aide aux chômeurs. Les pays industrialisés ont des systèmes qui fournissent une aide aux personnes licenciées sous forme de revenu. Ces systèmes peuvent être du type assurance sociale — ce qui veut dire que les individus (et/ou leurs employeurs) versent des cotisations, les prestations étant reliées au revenu antérieur ou financées sur les fonds communs. Certains pays en développement ont établi des régimes d'allocation-chômage sur le modèle de l'assurance sociale. C'est le cas notamment du Brésil, de la Corée et de nombreux pays de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est. Voici les caractéristiques générales de ces systèmes :

- En général, peu de chômeurs et encore moins de pauvres reçoivent des allocations de chômage.
- La faible couverture tient en partie à un problème de conception de ces systèmes. Si les indemnités sont liées aux cotisations versées, cela exclut les travailleurs du secteur informel. Au Brésil, le programme d'assurance-chômage ne couvre que 4 % des pauvres. Le système de la Corée présente une autre caractéristique : jusqu'à récemment, pour pouvoir percevoir des indemnités, il fallait avoir travaillé dans une entreprise de plus de 500 employés. Les règles d'admissibilité dans les républiques de l'ex-Union soviétique étaient quelque peu plus libérales, mais le nombre de chômeurs qui ont touché des indemnités est très faible (environ une personne sur dix parmi les chômeurs déclarés), ce qui est apparemment imputable au montant très bas des indemnités versées.
- Si l'on veut que l'aide aux chômeurs devienne une composante utile de la stratégie de lutte contre la pauvreté en période de crise, il n'est pas avisé, semble-t-il, de limiter l'aide à ceux qui ont été déplacés du secteur formel, encore que des problèmes pratiques d'identification se posent si l'on décide de cibler l'aide sur tous les « vrais » chômeurs.
- Pour financer un système bien conçu, il semble approprié de faire appel au budget plutôt qu'à des cotisations qui s'apparentent à un impôt sur les salaires.

Une question essentielle se pose : comment réserver l'aide aux chômeurs sans créer de désincitation à la recherche et à l'acceptation d'une offre d'emploi. Parmi les solutions, figurent les critères d'activité professionnelle (en vue de s'assurer, d'une part, que la personne en question cherche activement un emploi et, de l'autre, qu'elle ne travaille pas) et des niveaux de prestations relativement modestes. De tels régimes ont été adoptés dans des pays dotés de systèmes institutionnels bien établis, comme en Australie, où les indemnités de chômage sont aussi déterminées en fonction des moyens économiques. Cette approche est peut-être envisageable dans la plupart des pays d'Europe et d'Asie centrale et d'Amérique latine, et dans certains pays d'Asie de l'Est. Dans de nombreux pays, cependant, l'aide à l'emploi est sans doute un meilleur moyen de cibler les chômeurs par autosélection.

Emploi dans des travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre. De nombreux pays ont une vaste expérience de ce type de programme. Voici les leçons que l'on peut récapituler :

- Ces programmes ne sont d'un bon rapport coût-efficacité que si, outre le fait d'être un mécanisme d'autociblage pour des transferts monétaires sous forme de salaires (ou de vivres, dans les programmes vivres contre travail), les travaux publics en eux-mêmes donnent lieu à des effets bénéfiques substantiels. Il est possible de cibler les travaux à réaliser de telle sorte que les avoirs ainsi créés profitent aux pauvres à long terme. Compte tenu des coûts liés à l'administration, à l'équipement et aux fournitures, à la main-d'œuvre qualifiée, aux erreurs de ciblage et aux revenus sacrifiés, pour chaque dollar qui est dépensé, seulement 20 à 30 cents parviennent au groupe cible sous forme d'avantage net.
- Il est possible d'obtenir de bons taux de rentabilité avec des méthodes à forte intensité de main-d'œuvre, encore que la part de la main-d'œuvre ne dépassera probablement pas 40–60 % dans un portefeuille important de projets viables.
- Plus la part de la main-d'œuvre non qualifiée dans le coût total est élevée, plus la contribution aux prestations de protection sociale le sera.
- Si le salaire est bas (inférieur ou égal au salaire versé sur le marché à la main-d'œuvre non qualifiée employée dans des travaux lourds), seuls les pauvres demanderont à travailler, et les erreurs d'inclusion seront faibles.
- D'après les données disponibles, il ne semble pas que l'emploi dans ces programmes ait donné aux participants un surcroît de qualifications ou d'expérience qui les aiderait à trouver d'autres emplois.
- Les programmes de travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre ont rarement employé un pourcentage très élevé de pauvres. Par exemple, le programme Garantie de l'emploi au Maharashtra qui, dans les années 80, était considéré comme l'un des programmes relativement importants de travaux publics les plus réussis, ne couvrait pas plus de 18 % des ménages appartenant au décile de revenu le plus bas.
- L'aide à l'emploi présente plusieurs caractéristiques qui semblent intuitivement attrayantes : elle n'entraîne pas de désincitation au travail ; elle permet de préserver les aspects positifs de la participation à la population active et contribue sans doute, par conséquent, à la cohésion sociale.
- Les programmes d'aide à l'emploi ne sont pas applicables à tous les groupes. Ce ne sont pas des instruments appropriés pour toucher les personnes âgées ou les enfants ; ils n'atteignent

généralement pas les pauvres qui ont un travail, car pour ceux-ci, les coûts d'opportunité de la participation sont plus élevés ; et certaines caractéristiques doivent être délibérément incorporées à la conception de ces programmes pour obtenir une participation importante des femmes.

- Les bons programmes d'aide à l'emploi sont complexes à gérer ; nombre d'entre eux ne sont pas conformes aux « bonnes pratiques » ou ne réalisent pas leurs potentialités. De plus, il faut au moins plusieurs mois pour démarrer de bons programmes ou pour les étendre de manière conséquente.

Observations générales sur l'efficacité des filets de sécurité à l'échelle des pays

L'impact de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté dépend de l'effet combiné des programmes en place. Même dans les pays relativement pauvres, il y a un certain nombre de programmes qui existent, et il n'est pas nécessaire que chacun d'entre eux touche les pauvres. Il ne faut pas non plus s'attendre ou même espérer que les filets de sécurité vont éliminer la pauvreté dans un pays donné. Une stratégie efficace de réduction de la pauvreté dépend d'une multiplicité de facteurs, la croissance économique à large base n'étant pas un des moindres. Cela étant, il y a malheureusement peu de pays où le filet de sécurité fonctionne bien dans l'ensemble, même si l'on a de nombreux exemples de programmes individuels qui ont bien rempli leur rôle. L'expérience des pays en période de crise présente à ce jour plusieurs points communs :

- Les budgets des systèmes de protection sociale ont souvent diminué en valeur réelle absolue, bien qu'en pourcentage des dépenses publiques, ils aient parfois augmenté. Dès lors, les dépenses consacrées aux programmes de protection sociale orientés vers les pauvres sont généralement insuffisantes face à l'étendue et à la profondeur des besoins.
- Comme les programmes susceptibles d'être étendus en période de crise n'ont pas une couverture totale, il est important d'avancer sur plusieurs fronts. Par exemple, le développement de l'aide à l'emploi peut être important pour certaines personnes dans la force de l'âge, mais il faut le compléter par des programmes en faveur des pauvres qui ont un emploi, dont certains ont des enfants (et peuvent donc être aidés au travers des allocations familiales ou des programmes liés à l'école). Ceux qui n'ont pas d'enfants, en revanche, risquent d'être plus difficiles à atteindre.
- De nombreux pays (même en Afrique) ont une pléthore de petits programmes, souvent sans mécanismes efficaces de coordination pour s'assurer que les chevauchements et les lacunes ne sont pas excessifs. Ces programmes n'ont certes pas été suffisamment évalués, mais il est difficile de concevoir qu'il soit efficace d'avoir une multitude de petits programmes administrés séparément.
- La principale administration responsable des programmes de protection sociale à l'échelon central est souvent relativement faible en termes d'économie politique. D'autre part, il y a souvent de multiples organismes en jeu, chacun avec des programmes différents. Une solution serait d'avoir un comité de coordination, présidé par quelqu'un qui a l'autorité nécessaire pour se faire obéir des ministères.
- La combinaison des capacités locales, des disparités régionales (institutionnelles et budgétaires) et des transferts interadministrations détermine de façon cruciale l'impact des programmes locaux sur la pauvreté.

- L'incorporation de l'évaluation et des informations en retour dans la conception des programmes peut grandement améliorer l'impact des filets de sécurité sur la pauvreté ; elle est particulièrement importante dans des périodes de changement rapide telles que les crises.

Annexe 3 : Méthodes de ciblage des filets de sécurité

À première vue, on parviendrait vraisemblablement à avoir un impact maximum sur la pauvreté en réservant aux pauvres — identifiés en termes de consommation ou de revenu — les transferts opérés dans le cadre des filets de sécurité. Tout d’abord, le ciblage est un outil qui présente l’avantage d’accroître l’efficacité des dépenses. Son utilisation s’accompagne, cependant, de coûts qui doivent être mis dans la balance avant de décider du degré de ciblage et des instruments à appliquer. Les coûts les plus manifestes sont les coûts administratifs liés au suivi du revenu des ménages dans les pays où le secteur informel prédomine. Les critères de ciblage peuvent modifier les incitations et encourager des changements dans le comportement des ménages qui entraînent eux-mêmes des coûts. Par exemple, si le niveau des prestations est basé sur le revenu, il y aura une désincitation au travail. En ciblant les programmes sur un petit groupe de bénéficiaires seulement, on risque de limiter le soutien politique à ces programmes et donc leur budget. Il y a un autre arbitrage à effectuer du fait qu’il n’y a pas de mécanisme de ciblage parfait. Certains non-nécessiteux percevront toujours des prestations (c’est ce qu’on appelle les erreurs d’inclusion) et certains nécessiteux seront laissés de côté (ce sont les erreurs d’exclusion). En général, des mesures prises pour diminuer un type d’erreurs fera augmenter l’autre. Compte tenu de ces arbitrages nécessaires dans le ciblage basé sur le revenu, l’idée d’utiliser d’autres critères de ciblage plus faciles à observer semble séduisante. Nous examinons ci-dessous certaines des principales options. Le ciblage en temps de crise est probablement encore plus difficile qu’en temps normal du fait de l’évolution rapide des facteurs corrélatifs de la pauvreté.

Les approches de ciblage catégoriel sont basées sur des caractéristiques individuelles ou familiales qui sont liées à la pauvreté mais qui sont aussi faciles à identifier. L’âge ou l’invalidité sont des catégories fréquemment utilisées (voir section sur les allocations familiales). En général, le ciblage catégoriel est le moins précis, bien qu’il soit fort simple et souvent politiquement acceptable, tant que chacun peut se retrouver dans les catégories (âge, invalidité). Le ciblage par groupe ethnique pourrait être relativement précis dans certains pays, mais ce n’est généralement pas une option politiquement viable.

Le ciblage géographique se fonde sur le fait que les pauvres sont souvent concentrés dans certaines régions.

- Le ciblage géographique est, par définition, quelque peu imparfait. Il y aura toujours des poches de pauvreté dans les régions les plus riches, et quelques ménages aisés dans les régions pauvres.
- En général, plus l’unité géographique utilisée est petite, plus le ciblage sera précis. Toutefois, la disponibilité de données sur les petites unités géographiques et les problèmes pratiques de conduite des programmes limiteront l’échelle jusqu’où l’on peut descendre.
- Il peut y avoir un compromis à faire entre l’efficacité économique et la viabilité politique. Prenons, par exemple, le cas d’un pays qui est divisé en provinces, elles-mêmes divisées en districts. Le ciblage le plus précis consisterait à choisir, par exemple, les 100 districts les plus pauvres. Dans de nombreux pays, cependant, un tel choix amènerait à exclure des provinces entières, dont les représentants parlementaires ne seraient alors pas très favorables au

programme. Mais si le programme retient, parmi les districts de chaque province, les 20 % les plus pauvres, l'appui parlementaire serait plus large.

Les critères représentatifs des moyens économiques sont de plus en plus populaires. Ils se basent sur la collecte de multiples indicateurs au niveau des ménages, qui sont plus faciles à capter que le revenu, mais qui sont reliés au revenu. Ils servent à faire un pointage pour déterminer si la famille devrait ou non recevoir une aide. Voici les leçons de l'expérience récente :

- Il faut se baser sur une analyse détaillée des données provenant des enquêtes de ménages sur la pauvreté et les facteurs corrélatifs de la pauvreté pour choisir les indicateurs et leur poids respectif dans les critères représentatifs des moyens économiques. On inclut généralement des caractéristiques telles que la taille et la composition du ménage, la qualité du logement, l'acquisition de biens de consommation durables, l'éducation et peut-être la profession des membres du ménage.
- Le nombre d'indicateurs à utiliser dans la formule dépendra de la capacité institutionnelle des organismes publics compétents. En général, en utilisant plus d'indicateurs, on aura de meilleures prévisions et un meilleur ciblage, mais les coûts administratifs seront aussi plus lourds.
- Les systèmes de critères représentatifs permettent d'identifier les non-pauvres et d'éviter les erreurs d'inclusion. Pour s'assurer que les pauvres sont inclus, il faut que les programmes aient des antennes dans les régions où les pauvres vivent pour veiller à ce qu'ils soient enregistrés.

Le ciblage à base communautaire suppose qu'une autorité locale ou un comité local est habilité à décider qui bénéficiera des prestations du programme. Parfois, on a recours à une structure existante (par exemple, en Jamaïque, le juge de paix ou un pasteur peut proposer des candidats pour les bons alimentaires) ; dans d'autres cas, de nouvelles structures sont créées (en Indonésie, de nouveaux comités d'administrateurs et de parents ont été constitués pour décider des enfants qui recevraient des bourses d'études, en vue d'éviter les abandons). Parfois, ces structures doivent se conformer à des directives centrales et, dans d'autres, les critères sont mis au point localement.

- On dispose de peu d'informations sur la performance de ces programmes.
- L'hypothèse est parfois avancée que les informations locales sont beaucoup plus exactes et plus complètes que les informations communiquées à une antenne ministérielle ou à un travailleur social qui ne se rend que rarement dans un village ou dans un quartier.
- De même, il y a des hypothèses sur les inconvénients des systèmes de ciblage à base communautaire. Ils risquent d'être trop lourds pour les capacités de ceux qui sont chargés des nouvelles tâches. Ils peuvent susciter des conflits sur le contrôle des ressources, ou être accaparés par les élites locales.

Dans l'autociblage, un produit ou un service subventionné est accessible à tous, mais il est conçu de telle façon que seuls les pauvres optent pour lui. Un travail physiquement dur avec un bas salaire n'intéressera pas les non-pauvres, qui s'auto-excluront du programme. De même, le riz concassé sera acheté par les pauvres mais pas par les autres.

- La précision de l'autociblage dépend dans une grande mesure des modalités du programme. En général, plus les prestations sont importantes, moins l'autociblage sera précis.
- L'autociblage est souvent obtenu en imposant un coût à la participation — formellement, en exigeant du travail en retour, informellement en faisant faire de longues queues pour avoir accès au service ou en « marquant » le service. Ces coûts réduiront l'avantage net que le bénéficiaire retire du programme et ils doivent être pris en compte dans l'évaluation du coût-efficacité.
- L'autociblage est attrayant parce qu'il fournit des critères de sortie graduelle. Une fois que les individus ou les familles sont remis sur pied après la crise, ils se retireront des programmes autociblés.