

L'aide étrangère aux transferts sociaux dans les pays à faible revenu a-t-elle un effet catalyseur ?

Cécile Cherrier, Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT

Les transferts sociaux non contributifs¹ ont démontré leur capacité à lutter contre la pauvreté et les inégalités et à soutenir un développement socio-économique inclusif. Ils représentent toutefois un engagement financier à long terme et c'est dans les pays où ils sont le plus nécessaires que les capacités de l'État à les mettre en place sont généralement les plus limitées. Pour y remédier, des acteurs du domaine de l'aide extérieure ont alloué des ressources au soutien de l'expansion des transferts sociaux dans les pays à faible revenu. Plus d'une décennie après le début de ce type d'efforts en Afrique sub-saharienne, l'incertitude persistait toutefois quant à l'avenir des transferts sociaux soutenus par des bailleurs.² Les faiblesses de l'institutionnalisation, du financement national et, dans la plupart des cas, de l'engagement politique traduit en effet le manque de clarté de la vocation initiale de ces initiatives à entraîner des changements politiques durables.

À quoi ressemble le panorama actuel ? L'aide extérieure a-t-elle eu un effet catalyseur sur la mobilisation des ressources nationales en faveur des transferts sociaux dans les pays à faible revenu ? Des éléments empiriques tirés des six études de cas africains exposés dans le *Working Paper* de l'UNRISD présenté dans ce *brief* (Cherrier, 2015) laissent penser que c'est bien le cas. Ce travail de recherche a couvert une série de programmes de transferts sociaux de grande ampleur récemment introduits dans des pays à faible revenu, à savoir le programme de filet de sécurité productif de l'Éthiopie (*Productive Safety Net Programme*, PSNP), le programme de revenu de subsistance contre la pauvreté du Ghana (*Livelihoods Empowerment Against Poverty*, LEAP), le programme de transferts monétaires pour les enfants orphelins et vulnérables du Kenya (*Cash Transfers for Orphans and Vulnerable Children*, CT-OVC), les pensions pour les personnes âgées du Lesotho (*Old Age Pension*, OAP), le programme d'allocation de base du Mozambique (*Programa de Subsídio Social Básico*, PSSB) et le programme de transferts sociaux monétaires de la Zambie (*Social Cash Transfer*, SCT).³

En remontant à l'origine de ces programmes, on remarque le rôle central qu'ont joué les acteurs de l'aide extérieure dans la mobilisation des ressources en faveur des transferts sociaux. Parmi les **acteurs influents en la matière**, on trouve des institutions financières internationales recommandant la réforme de coûteuses politiques de subventions, des agences spécialisées dans la protection sociale plaidant pour une expansion de la couverture, mais aussi des acteurs du secteur humanitaire appelant à des méthodes d'assistance plus efficaces dans des contextes de crise prolongée. Les processus à l'origine de l'émergence de ces programmes peuvent être classés en fonction du degré d'implication des acteurs de l'aide extérieure et de l'origine des programmes (issus ou non de la réforme de programmes existants).

Du point de vue des caractéristiques politiques choisies, les programmes examinés peuvent être considérés comme étant aux mains des autorités nationales, même dans des contextes où l'aide extérieure est fortement présente. Il est souvent impossible de déterminer avec certitude si l'impulsion initiale (c'est-à-dire l'idée d'envisager la mise en place d'un instrument de politique de transferts sociaux) a été donnée par l'aide au développement ou par des initiatives nationales. Les acteurs du domaine de l'aide internationale ont eu tendance à accorder plus de poids aux partisans nationaux de la protection sociale et à favoriser la modernisation des institutions chargées de l'assistance sociale ; les initiatives bénéficiant du soutien de ces acteurs ont renforcé la voix des ministères des affaires sociales et ont encouragé l'adoption de mécanismes novateurs promouvant

des systèmes de prestation de services plus transparents et plus responsables. L'expansion des programmes de transferts sociaux a surtout été décidée dans le cadre de l'extension de la protection sociale et de politiques en faveur des pauvres gérées par l'État, probablement entreprises dans le but de faire de l'État le premier prestataire de l'aide sociale. À l'exception notable de l'OAP du Lesotho, les transferts sociaux sont encore largement financés par des bailleurs, bien que la part des contributions nationales soit en hausse et qu'il soit tout à fait probable que tous ces programmes soient à l'avenir intégralement financés par des ressources nationales.

Si les études de cas mentionnées plus haut laissent donc penser que l'aide internationale au développement a bel et bien eu un effet catalyseur sur la mobilisation de ressources nationales supplémentaires en faveur des transferts sociaux, elles soulèvent toutefois des questions fondamentales. Les études ont en effet montré que le dialogue portant sur le versement de transferts sociaux a commencé dans des espaces politiquement restreints, au sein de l'exécutif à porte close, éventuellement en concertation avec les bailleurs (ou créditeurs). Il est possible que les citoyens aient exercé une certaine influence en exprimant leur voix par le biais des élections, identifiées comme un facteur de poids conduisant à l'adoption de transferts sociaux. Compte tenu de la part croissante des ressources nationales dans le financement des programmes, [le dialogue entre l'État et les citoyens](#) sur ces questions pourrait s'intensifier à l'avenir. Entre-temps, certains types de transferts sociaux seront toutefois mis en place et il sera difficile pour les citoyens de réclamer d'autres pratiques de protection sociale.

Ces études de cas suscitent de nouvelles questions concernant la contribution de l'aide extérieure à la promotion d'une approche de la protection sociale [fondée sur les droits](#), une perspective située au cœur de l'initiative du Socle de Protection Sociale. Des mesures doivent en effet être prises pour permettre à la conception des programmes de transferts de se fonder davantage sur les droits et se diriger ensuite vers un système de garanties sociales. Le discours dominant sur la réduction de la pauvreté dans le domaine de l'aide au développement tend à façonner les politiques de façon à leur associer des caractéristiques telles que le rationnement, un ciblage strict fondé sur la pauvreté, des conditionnalités et des stratégies de déploiement progressif, autant d'éléments contrastant avec la conception des bénéficiaires accordés par l'OAP du Lesotho, dans le cadre duquel tous les citoyens répondant aux critères d'éligibilité peuvent réclamer leurs bénéficiaires.

De plus, l'accent mis sur les instruments des transferts sociaux a probablement détourné les ressources (nationales et étrangères) et l'attention du public des causes profondes de la pauvreté et de la marginalisation, entravant ainsi [le programme de transformation](#) que les partenaires de développement affirment défendre. Ce phénomène met en évidence l'importance d'élaborer les politiques économiques et sociales de façon conjointe et de s'éloigner des approches qui ne s'intéressent qu'aux pauvres pour leur préférer des approches d'autres plus universelles et intégratrices.

La promotion actuelle des transferts sociaux par les acteurs de l'aide étrangère dans les pays en développement requiert un examen plus poussé des opportunités et des risques associés, en particulier dans les pays aux capacités étatiques limitées. En faisant des transferts sociaux une priorité de premier ordre pour les partenaires de développement, il serait possible d'alléger la pauvreté de millions d'individus ; il existe toutefois le risque que les acteurs de l'aide extérieure exercent une pression politique excessive susceptible de miner la capacité des pays bénéficiaires à développer leurs propres politiques sociales, entravant ainsi la progression de ces derniers vers l'indépendance vis-à-vis de l'aide étrangère.

Référence:

Cherrier, C. (2015). 'Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilisation for Social Transfers in Low-Income Countries', *UNRISD Working Paper Series*, No. 2015-3. Genève, Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD), <<http://www.unrisd.org/cherrier>> (consulté le 16 mars 2015).

Notes:

1. Les transferts sociaux constituent un sous-ensemble spécifique des instruments de politique sociale et de protection sociale : il s'agit de transferts de ressources (en liquide ou en nature) non-contributifs, financés par des fonds publics, directs, réguliers et prévisibles versés à des populations vulnérables.
2. Voir par exemple M. Niño-Zarazúa, A. Barrientos, D. Hulme et S. Hickey (2010). 'Social Protection in Sub-Saharan Africa: Will the Green Shoots Blossom?', *BWPI Working Paper Series*, No. 116. Manchester, *Brooks World Poverty Institute*.
3. Cette étude est une contribution au projet de recherche de l'Institut de Recherche des Nations Unies pour le Développement Social (UNRISD) intitulé « Politiques de mobilisation des ressources nationales pour le développement social ». Pour de plus amples informations, consulter <www.unrisd.org/pdrm>..

Traduit par Amélie Courau.