

Intégrer la promotion dans les socles de protection sociale

Harshani Dharmadasa, Ian Orton et Lauren Whitehead, BRAC États-Unis

Depuis la récente adoption des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, l'éradication de l'extrême pauvreté constitue un défi de taille qu'il incombe aux gouvernements du monde entier de relever. Malgré les progrès réalisés en la matière au fil des dernières années, 902 millions de personnes vivent encore en situation de pauvreté extrême. Pour garantir à ces populations le droit à la protection sociale et atteindre simultanément l'ODD 1, il sera nécessaire de les hisser au-dessus du seuil international de l'extrême pauvreté, fixé à 1,90 dollar américain par jour. Il convient pour ce faire de mettre en œuvre des interventions globales, complémentaires et évaluées appuyant l'instauration d'initiatives de socles nationaux de protection sociale (I-SPS) et le respect d'autres droits fondamentaux. Nous estimons que l'approche fondée sur la « promotion » (qui vise à doter les plus pauvres des outils, des moyens de subsistance et de la confiance en soi nécessaires pour sortir de l'extrême pauvreté au terme d'une intervention donnée) permettra d'atteindre de tels objectifs.

Les « ultra pauvres » (qui correspondent à la couche la plus pauvre et la plus en difficulté de la population en situation d'extrême pauvreté) sont souvent bien en-dessous du seuil de 1,90 dollar américain par jour, souffrent d'insécurité alimentaire chronique, sont extrêmement vulnérables aux chocs externes et généralement dépourvus des compétences et du capital nécessaires pour se sortir eux-mêmes de la pauvreté, de la faim et de la vulnérabilité. Les politiques conçues pour répondre aux besoins des populations pauvres ne sont pas parvenues à toucher les plus démunis.

L'approche fondée sur la « promotion » mise au point par le Comité pour le développement rural du Bangladesh (*Bangladesh Rural Advancement Committee*, BRAC) a permis de prendre d'importantes mesures en faveur de l'inclusion financière et du développement des moyens de subsistance des « ultra pauvres ». Pour remédier au manque d'actifs et de compétences de ces derniers, cette approche associe une aide conçue pour satisfaire leurs besoins immédiats à des investissements à plus long terme en matière de formation, de génération de revenus et de création d'entreprises. En l'espace de deux ans, les participants sont ainsi en mesure de se prendre en main et de s'émanciper des interventions en adoptant des moyens de subsistance durables.

Lancé au Bangladesh en 2002, le programme du BRAC intitulé « Cibler les ultra pauvres » (*Targeting the Ultra-Poor*, TUP) a touché 1,7 million de ménages et permis à 95 pour cent d'entre eux de sortir de l'extrême pauvreté ; il a par la suite été reproduit par des organisations non gouvernementales et des gouvernements d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine (BRAC États-Unis 2016). Bandiera *et al.* (2016) se penchent sur les résultats d'une étude menée pendant sept ans sur le programme TUP du BRAC ; consacrée à six versions pilotes du programme intitulé *Graduation into Sustainable Livelihoods* (CGAP)-Ford Foundation, l'évaluation d'impact menée par Banerjee *et al.* (2015) révèle quant à elle les résultats largement positifs atteints grâce à la promotion, bien que d'autres études se montrent plus circonspectes à ce sujet (Bauchet *et al.* 2015). Il existe malgré tout un consensus autour de la capacité de la promotion à permettre aux plus pauvres de satisfaire leurs besoins essentiels, à accroître l'offre de main d'œuvre, à générer une évolution professionnelle positive (par ex. d'un travail agricole/de la servitude domestique à l'élevage de bétail), à réduire la pauvreté et à accroître les revenus annuels, les actifs et l'épargne (Banque mondiale 2016). L'étude conclut que ce programme enregistre un impressionnant retour sur investissement, qui peut atteindre 5,4 dollars par dollar dépensé sur l'ensemble de la vie active d'un participant (Bandiera *et al.* 2016) ; d'autres études révèlent également des effets positifs tels qu'une hausse de la participation politique (Banerjee *et al.* 2015). La promotion permet enfin aux individus d'adopter un mode de vie plus durable et plus digne.

Au-delà de la portée limitée des différents programmes, l'approche fondée sur la promotion peut jouer un rôle accru si elle est liée et intégrée aux stratégies et services de développement nationaux. Nous estimons par ailleurs que la promotion peut contribuer à combler les lacunes des systèmes de protection sociale en matière de couverture ; elle contribue ce faisant à assurer un plus large respect des droits et à sortir définitivement les



populations les plus défavorisées de la pauvreté. Son efficacité éprouvée en fait un allié et un complément naturel de la protection sociale. Il est d'ailleurs intéressant de constater que les I-SPS affichent depuis peu une tendance croissante à intégrer des composantes de la promotion.

Dans de nombreux cadres de protection sociale émergents, il s'avère logique d'adopter des approches fondées sur la promotion ; voilà sans doute pourquoi on peut déjà observer un approfondissement de l'intégration de la promotion dans un certain nombre de régions où des programmes sont en cours de mise en œuvre ou d'expansion. La promotion fera par exemple partie du nouveau SPS national du Bangladesh ; parmi les autres pays dont les gouvernements ont adopté des approches de ce type à grande échelle, on trouve l'Éthiopie, le Costa Rica et surtout le Chili, dont le programme intitulé *Ingreso Ético Familiar* (une approche échelonnée couvrant 170 000 familles vivant en situation d'extrême pauvreté à travers le pays, auparavant appelée *Chile Solidario*) constitue peut-être l'approche fondée sur la promotion la plus avancée à être liée à une intervention de protection sociale. Inscrite dans la loi en 2012, cette approche fait partie intégrante du SPS chilien ; elle est par ailleurs dotée d'un statut juridique national critique qui contraint le gouvernement à engager des ressources, permet aux tribunaux de se prémunir contre toute interférence politique et garantit à tous les citoyens un droit exigible et justiciable. Dans la mesure où il est lié à d'autres composantes du SPS national, ce programme permet également aux individus d'évoluer vers un degré de protection sociale plus élevé et plus complet, une progression qui correspond précisément au mouvement prévu par le SPS.

La promotion est considérée comme une méthode efficace et gagne du terrain grâce aux conclusions positives des évaluations d'impact et parce qu'elle repose sur le concept de système de protection sociale. Sa logique est également présente dans le programme de transferts conditionnels mexicain *Prospera* et dans la stratégie brésilienne intitulée « Brésil sans misère » (*Brasil sem Miséria*). Avec le temps, les stratégies reposant principalement sur les transferts monétaires ont dépassé la simple composante monétaire pour incorporer d'autres dimensions aux programmes, non seulement en établissant des liens avec la santé, la nutrition, l'éducation et l'accompagnement, mais aussi en fournissant un accès à l'éducation supérieure, à l'emploi formel et dans certains cas à des services financiers. L'adoption de la logique de la promotion peut renforcer les programmes existants en combinant des mécanismes complémentaires. Le bourgeonnement d'approches de ce type fournit de bons exemples de la marche à suivre pour intégrer la promotion dans les SPS dirigés par des autorités nationales.

Si cette approche a été étayée par de solides preuves, elle n'en est pas pour autant adaptée à tous les types de scénarios. Elle constitue malgré tout un puissant outil à la portée des États véritablement désireux de remédier à leurs déficits en matière de droits fondamentaux et de relever les défis liés à l'extrême pauvreté. Parmi les différentes façons d'intégrer la promotion, on peut notamment citer :

- L'introduction dans les stratégies de SPS des composantes de l'approche fondée sur la promotion ;
- La réaffirmation par les partisans de la promotion/partenaires multilatéraux de leur soutien aux approches fondées sur la promotion ; et
- La conduite d'expériences nationales en matière de promotion à travers de projets pilotes conçus pour ensuite être étendus à l'échelle nationale.

Il convient enfin de conférer un statut officiel aux approches nationales fondées sur la promotion pour que celles-ci constituent une garantie juridique inscrite au sein des programmes de protection sociale.

Références :

- Bandiera, O. *et al.* 2016. Labor Markets and Poverty in Village Economies. <<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/eopp/eopp58.pdf>>. Consulté le 28 avril 2016.
- Banerjee, A. *et al.* 2015. "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor : Evidence from Six Countries." *Science* 348 : 6236.
- Bauchet, J. *et al.* 2015. "Failure vs. Displacement : Why an innovative anti-poverty program showed no net impact in South India." *Journal of Development Economics* 116, septembre : 1–16.
- BRAC États-Unis. 2016. PROPEL Toolkit : An Implementation Guide to the Ultra-Poor Graduation Approach. New York : BRAC États-Unis. <https://issuu.com/bracultrapoor/docs/brac_propel_toolkit>. Consulté le 28 avril 2016.
- Banque mondiale. 2016. "Poverty reduction through large asset transfers : a look at the long run." Site Web de la Banque mondiale. <<http://blogs.worldbank.org/impacvaluations/poverty-reduction-through-large-asset-transfers-look-long-run>>. Consulté le 28 avril 2016.