

LA PROTECTION SOCIALE COMME POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT: un nouveau programme d'action international

SOCIAL PROTECTION AS A DEVELOPMENT POLICY: A new international action program

François-Xavier Merrien¹

RESUMÉ: Au tournant du millénaire, la protection sociale est devenue une nouvelle priorité pour les pays du Sud et pour les politiques de développement. Cette élévation de la protection sociale au nombre des instruments privilégiés des politiques de développement marque un changement de paradigme fondamental par rapport aux décennies antérieures. La protection sociale a longtemps été considérée comme un instrument peu approprié pour les pays en développement. Toutefois, à la fin des années 1990, le désenchantement vis-à-vis des résultats des programmes d'ajustement économique, la crise asiatique de 1997 de même que la prise de conscience renforcée des effets négatifs de la pauvreté des nations et de la paupérisation des populations ont pour effet de modifier le paradigme dominant. La protection sociale devient un instrument privilégié pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement. La Banque mondiale élève la protection sociale au rang des instruments principaux des stratégies de réduction de la pauvreté à l'échelon international (« gestion du risque social », *social risk management*). Le Department for International Development du Royaume-Uni, associé à d'autres organisations, promeut un modèle axé sur les droits des pauvres. Les programmes de protection sociale élaborés dans les pays du Sud, comme les pensions sociales au Brésil et en Afrique du Sud ou les transferts conditionnels en espèces (TCE) au Mexique et au Brésil, deviennent des programmes-modèles au niveau mondial. Cet article vise à analyser l'émergence de la protection sociale dans les politiques de développement. Dans cette perspective, il analyse les différents types de programmes privilégiés par la communauté internationale en s'intéressant plus particulièrement aux programmes de TCE. En conclusion, il cherche à évaluer la pertinence relative des politiques de protection sociale pour les pays en développement.

MOTS-CLÉS: Protection sociale; Politique de développement; Action internationale

TABLE DES MATIÈRES: 1 Introduction. 2 De la sécurité aux Programmes de filets de sécurité. Encadré 1 – La protection sociale en Afrique avant la mise en place des plans d'ajustement. 2 De la sécurité aux programmes de filets de sécurité. 3 La protection sociale et les omd. 4 La redécouverte des innovations sociales dans les pays du sud: transferts conditionnels en espèces et pensions sociales. 4.1 Les programmes de TCE. Encadré 2 – Le ciblage des destinataires des transferts sociaux. Encadré 3 – Le programme de TCE Progresa au Mexique. 4.2 Les programmes de pensions sociales. 5 La diffusion des programmes de protection sociale dans les pays en développement: les limites de l'appropriation. Encadré 4 – Les nouvelles formes de la protection sociale en Chine. Encadré 5 – La diffusion des programmes de TCE en Afrique subsaharienne. 6 Conclusion. 7 Bibliography.

ABSTRACT: At the turn of the millennium, social protection has become a new priority for the South and for development policies. This rise in social protection as one of the main instruments of development policies marks a fundamental paradigm shift from previous decades. Social protection has long been considered an inappropriate instrument for developing countries. However, in the late 1990s, disenchantment with the results of economic adjustment programs, the 1997 Asian crisis, as well as the heightened awareness of the negative effects of national poverty and impoverishment populations have the effect of changing the dominant paradigm. Social protection becomes a privileged instrument for achieving the Millennium Development Goals. The World Bank places social protection among the main instruments of international poverty reduction strategies ("social risk management"). The

Artigo recebido em 17/09/2017

Artigo aprovado em 06/12/2017

¹ François-Xavier Merrien é professor da Faculdade de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lausanne.

RDRST, Brasília, Volume 3, n. 2, 2017, p 10-35, jul-dez/2017

UK Department for International Development, together with other organizations, promotes a rights-based model for the poor. Social protection programs developed in southern countries, such as social pensions in Brazil and South Africa, or conditional cash transfers (CCTs) in Mexico and Brazil, are becoming global model programs. This article aims to analyze the emergence of social protection in development policies. In this perspective, it analyzes the different types of programs favored by the international community with a particular interest in TCE programs. In conclusion, it seeks to assess the relative relevance of social protection policies for developing countries.

KEYWORDS: Social protection; Development policy; International Action

SUMMARY: 1 Introduction. 2 From safety to safety net programs. Box 1 - Social protection in Africa before adjustment plans are put in place. 2 Security to safety net programs. 3 Social protection and the mgds. 4 Rediscovering social innovations in the southern countries: conditional cash transfers and social pensions. 4.1 TCE programs. Box 2 - Targeting recipients of social transfers. Box 3 - The TCE Progres Program in Mexico. 4.2 Social pension programs. 5 Dissemination of social protection programs in developing countries: the limits of ownership. Box 4 - New forms of social protection in China. Box 5 - The diffusion of TCE programs in sub-Saharan Africa. 6 Conclusion. 7 Bibliography.

1 INTRODUCTION

Jusqu'au début des années 1990, la protection sociale constitue un thème marginal dans la réflexion sur le développement. La raison principale tient à ce que ce thème est associé, soit à la sécurité sociale des pays riches, soit à des programmes d'assurance sociale contributive destinés aux salariés du secteur moderne. L'Organisation internationale du travail (OIT), principale organisation internationale spécialisée dans ce domaine, poursuit ses efforts d'extension de la couverture sociale aux salariés, mais ne prend pas en considération les populations du secteur informel. L'idée d'étendre la sécurité sociale non contributive aux populations non salariées est jugée trop coûteuse et susceptible de renforcer la « culture de la pauvreté ». La période de libéralisation économique des années 1980 porte encore plus loin la critique. La Banque mondiale dénonce les programmes de protection sociale des travailleurs comme économiquement néfastes et socialement injustes. Seuls sont légitimes les filets de sécurité (*safety nets*) minimaux réservés aux populations les plus pauvres confrontées à des chocs sociaux.

Toutefois, à la fin des années 1990, le désenchantement vis-à-vis des résultats des programmes d'ajustement économique, la crise asiatique de 1997 de même que la prise de conscience renforcée des effets négatifs de la pauvreté des nations et de la paupérisation des populations ont pour effet de modifier le paradigme dominant. La protection sociale devient un outil privilégié pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La Banque mondiale élève la protection sociale au rang des instruments principaux des stratégies de réduction de la pauvreté à l'échelon international (« gestion du risque social » ou *social risk management*) (Banque mondiale, 2001). L'OIT prend l'initiative d'une campagne mondiale pour

l'extension de la protection sociale aux pays en développement, intitulée « Initiative pour un socle de protection sociale » (*Social Protection Floor Initiative*) (ILO et WHO, 2009). Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) souligne le rôle essentiel de la protection sociale dans les politiques de développement. Le Department for International Development du Royaume-Uni (DFID) met la protection sociale au cœur de ses politiques. Un grand nombre de conférences internationales (à Livingstone en 2003, à Arusha en 2007, à Dakar en 2008), à l'initiative de la Banque mondiale, du DFID et de l'Organisation des Nations unies (ONU) ou en collaboration avec eux, prennent pour thème la protection sociale et le développement. Les programmes de protection sociale élaborés dans les pays du Sud, comme les pensions sociales au Brésil (Bolsa Família) et en Afrique du Sud ou les transferts conditionnels en espèces (*conditional cash transfers*) au Mexique et au Brésil, deviennent des programmes- modèles à l'échelon international.

Ce consensus en faveur de la protection sociale représente un changement de paradigme fondamental. La protection sociale dans les pays en développement cesse d'être pensée comme une action à court terme permettant d'amortir les chocs sociaux pour être conçue comme une politique globale (Voipio, 2007), qui combine des programmes de transferts en espèces pour les populations en situation de vulnérabilité extrême, de nouveaux programmes de protection sociale inscrivant les politiques de transferts sociaux dans une perspective d'investissement social (Jenson, 2008) et des programmes d'assurance sociale publics ou privés pour les travailleurs du secteur formel. Ce consensus n'est toutefois que partiel, et parfois construit à des fins politiques. Les perspectives en termes de gestion du risque, de besoins ou de droits sociaux continuent à s'opposer en dépit de convergences politiques (Voipio, 2007). Pour cette raison, il est indispensable de prendre de la distance vis-à-vis du consensus mou qui domine actuellement la réflexion sur la protection sociale. Les choix en matière de protection sociale relèvent non pas de la pure technicité, mais de la mise en œuvre progressive d'un apprentissage social permettant l'invention de politiques de protection sociale de plus en plus judicieuses (Barrientos et Hulme, 2008). Les discours sur la protection sociale continuent à opposer des communautés épistémiques et des organisations (Merrien et Mendy, 2010). Ils reflètent des ensembles relativement cohérents de valeurs et d'analyses au travers desquels les questions relatives à l'insécurité sociale sont perçues et les instruments les plus adéquats pour y remédier sont pensés.

Cet article vise d'une part à analyser l'émergence de la protection sociale dans le champ des politiques de développement et, de l'autre, à rendre compte des enjeux symboliques et réels des controverses internationales sur la nature et le rôle de la protection sociale dans la lutte contre

la pauvreté. Dans ce dessein, il examine les différents types de programmes privilégiés par la communauté internationale en s'intéressant plus particulièrement aux programmes de transferts conditionnels en espèces. En conclusion, il cherche à évaluer la pertinence relative des politiques de protection sociale pour les pays en développement.

2 DE LA SÉCURITÉ AUX PROGRAMMES DE FILETS DE SÉCURITÉ

Les politiques de protection sociale sont introduites dans les pays en développement essentiellement après la Seconde Guerre mondiale. Selon les termes de la Convention no 102 de l'OIT datant de 1952, elles comprennent des politiques de sécurité sociale pour protéger les travailleurs contre les risques sociaux. La Convention no 102 définit les neuf domaines dans lesquels doit intervenir la sécurité sociale: l'accès aux soins de santé, l'assurance maladie, le chômage, la retraite, les accidents du travail, les allocations familiales, l'assurance maternité, l'assurance invalidité et les pensions de survivants. Elle définit également le niveau minimal des prestations qui doivent être fournies.

La diffusion des modèles bismarckien, beveridgien ou « libéraux » dans les pays indépendants d'Amérique latine et d'Asie et dans les pays colonisés d'Afrique et d'Asie vise essentiellement à couvrir les salariés du secteur public et du secteur privé dit « moderne » (Bailey, 2004 ; Gough et Wood, 2004 ; Merrien et al., 2005). L'OIT occupe alors une position-phare en matière de production et de diffusion des idées, des valeurs et des normes internationales en matière de protection sociale (Strang et Chang, 1993).

Durant la phase d'industrialisation par substitution aux importations, et sous l'influence des anciens pays colonisateurs et de l'OIT, l'extension de la sécurité sociale est considérée comme une nécessité fonctionnelle par les élites modernisatrices (Collier et Messick, 1975). Les pouvoirs cherchent à s'attacher les membres du monde salarié, fers de lance de la modernisation. La protection sociale désigne avant tout les programmes d'assurance sociale contributifs à base universaliste ou corporatiste qui accompagnent la modernisation. Ces programmes couvrent environ 40 % de la population active dans les pays les plus riches comme l'Argentine ou le Brésil, mais moins de 10 % en Afrique subsaharienne. Les populations du secteur rural ou informel ne sont pas prises en charge et demeurent sous l'aile protectrice des solidarités

Encadré 1 – La protection sociale en Afrique avant la mise en place des plans d'ajustement

En matière de protection sociale, et au-delà des points communs, il est possible de distinguer plusieurs trajectoires de politiques sociales en Afrique (Bailey, 2004).

Les pays d'Afrique du Nord connaissent l'extension la plus grande des assurances sociales de type bismarckien (pensions de retraite, assurance maladie, assurance contre les accidents du travail, allocations familiales), d'abord sous le régime colonial, puis après les indépendances. Ainsi, les pays qui disposent d'une économie de rente fondée sur les énergies ont mis en place des systèmes de protection sociale relativement généreux qui visent essentiellement à créer un lien de clientèle entre le pouvoir et les travailleurs. Profitant des ressources extractives, ils ont pu développer des services publics de base généralement gratuits (santé, assistance...). Les assurances sociales sont également assez développées. Elles découlent strictement de l'intégration des travailleurs au sein d'un secteur public pléthorique. Ces salariés bénéficient de soins de santé gratuits – ou partiellement –, d'une assurance contre les accidents du travail, de pensions de retraite et d'allocations familiales (alors que les salariés du secteur privé ne bénéficient pas de ces avantages). Toutefois, la persistance de ces régimes dépend étroitement de la croissance de l'économie de rente.

En Afrique subsaharienne française, le colonisateur introduit d'abord des programmes d'assurances sociales dans le domaine des accidents du travail, puis l'assurance maternité et les allocations familiales. Ces programmes sont maintenus par les pouvoirs issus des indépendances, qui élargissent la sécurité sociale obligatoire au domaine des pensions de retraite pour les salariés du secteur moderne entre 1960 et 1965. De manière classique, la pension de retraite est fixée en fonction du salaire et de la durée des cotisations.

Dans les pays de colonisation britannique, la priorité est accordée aux accidents du travail. Les assurances sociales, par contre, sont moins développées et, lorsqu'elles existent, elles versent un minimum vital forfaitaire (*lump sum*). Il n'existe pas d'équivalent des politiques familiales mises en place dans les anciennes colonies françaises. Les agents publics sont généralement les seuls destinataires des assurances sociales. En revanche, les services de santé nationaux et les politiques sociales communautaires connaissent une extension plus grande. Dans quelques pays sont créés des systèmes de pension nationaux fondés sur l'épargne (*provident funds*) (Charlton et McKinnon, 2001).

Les pays d'ancienne colonisation portugaise ne connaissent pour leur part que des formes rudimentaires d'assurances sociales.

En définitive, même si l'écart est grand entre les réalisations africaines et celles du Nord, il n'en demeure pas moins que la protection sociale dans les sociétés d'ancienne colonisation française ou britannique s'édifie selon deux schèmes distinctifs qui reflètent fortement l'empreinte de leurs origines.

Ces politiques, qui ne couvrent effectivement qu'une partie très faible de la population africaine (moins de 10 %), ne font sens que dans la perspective dominante d'une industrialisation-salarisation progressive du continent africain. Dans les décennies qui suivent la Seconde Guerre mondiale, les élites politiques africaines s'inscrivent largement dans cette perspective. En outre, comme en Amérique latine, les pouvoirs cherchent à s'attacher les membres du monde salarié. Quant aux membres des sociétés paysannes, ils continuent de fonctionner sous le registre des solidarités traditionnelles (Vuarin, 2000) et de bénéficier de maigres prestations de services publics de santé.

L'extension de la sécurité sociale au-delà du secteur formel ne constitue alors pas un enjeu international. La notion de protection sociale en dehors de toute contribution est un quasi-tabou, l'assistance faisant l'objet de réflexions puritaines dès l'origine des politiques de développement. Au niveau micro, le dicton « Il est préférable d'apprendre à pêcher que de donner un poisson » fait obstacle aux politiques d'aide aux pauvres. Au niveau macro, la croissance économique comme impératif primordial fait consensus. On estime que la croissance produira peu à peu une augmentation du niveau de vie des populations (*trickle-down effect*), qui entreront progressivement dans le secteur moderne.

Ce schéma dual entre un secteur formel protégé et un secteur informel non protégé s'effondre au cours de la décennie 1980, sous l'influence des crises économiques et sociales, des plans d'ajustement et des idées « néolibérales ». La sécurité sociale n'est plus considérée comme un objectif légitime mais comme un obstacle au développement de l'économie de marché. La rupture est alors radicale: les politiques de sécurité sociale des travailleurs sont accusées de favoriser de manière inéquitable les salariés au détriment des pauvres du secteur informel. Les années 1980 marquent par ailleurs la marginalisation relative de l'ONU et de ses institutions de Genève, dont notamment l'OIT.

Très rapidement cependant, les organisations financières sont obligées d'ajouter un volet social au volet purement économique des ajustements. Un rapport du Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) souligne les effets sociaux désastreux des programmes d'ajustement structurel et pousse à l'émergence d'une phase d'« ajustement à visage humain » (Cornia et al., 1987). Durant

cette période, les programmes de filets de sécurité à court terme, réservés aux plus pauvres et visant avant tout à servir d'amortisseurs de crise en période d'ajustement, deviennent les programmes-clés de protection sociale (Mkandawire, 2004).

Le Rapport sur le développement dans le monde de 1990 (Banque mondiale, 1990) légitime les programmes de filets de sécurité sociale. Ces programmes doivent essentiellement servir à protéger les personnes contre deux adversités économiques : l'incapacité chronique à travailler et à obtenir un revenu, et/ou la réduction de cette capacité dans des périodes de chocs économiques, politiques ou environnementaux. De manière générale, les filets de sécurité sont basés sur des transferts monétaires ou sur la fourniture de denrées alimentaires (Gentilini, 2005). Lorsque c'est possible, les programmes de filets de sécurité cherchent à éviter le « piège de la dépendance » en articulant les filets à des programmes d'activation (par exemple des programmes de travaux publics). Durant les années 1990, le terme « filets de sécurité sociale » est souvent utilisé dans le milieu du développement pour définir le concept de protection sociale. La Banque mondiale défend alors cette conception minimaliste et pragmatique de la protection au nom du réalisme fiscal et institutionnel (Devereux et Sabates- Wheeler, 2007).

La seconde moitié des années 1990 marque une inflexion, dans un contexte de crise économique et sociale. La crise asiatique de 1997 montre l'urgence de trouver des solutions nouvelles pour protéger les populations des chocs. Le Sommet mondial pour le développement social, organisé par l'ONU à Copenhague en 1995, puis les différents processus conduisant à l'adoption des stratégies de réduction de la pauvreté par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) en 1999 puis à celle des OMD de l'ONU par la communauté internationale en 2000, construisent un nouveau programme d'action. La concentration des efforts sur la lutte contre la pauvreté va avoir pour effet de donner une priorité nouvelle à la protection sociale.

3 LA PROTECTION SOCIALE ET LES OMD

Avec l'adoption des OMD en 2000, la protection sociale n'est plus un débat mineur au sein de la communauté internationale du développement. La nécessité de son extension fait l'objet d'un nouveau consensus (le « consensus post-Washington »), qui masque des divergences sur le sens à lui donner.

Si la Banque mondiale et le DFID constituent les acteurs dominants de la réflexion sur la protection sociale, ils ne sont de loin pas les seuls : sont aussi à l'œuvre le Conseil économique et

social des Nations unies (ECOSOC), l'UNICEF, le PNUD, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – avec en son sein le Comité d'aide au développement (CAD) et son pôle de réflexion spécialisé, le « Réseau sur la réduction de la pauvreté » (POVNET) –, l'OIT et l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS), mais aussi une myriade de fondations et d'organisations internationales comme Oxfam et HelpAge International, sans oublier les organisations bilatérales de développement, notamment l'agence allemande Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Enfin, des pays émergents comme le Brésil et l'Afrique du Sud s'impliquent également de plus en plus dans ce champ. Le climat général de la discussion est davantage à l'accommodement pacifique qu'à l'affrontement.

On peut cependant distinguer sommairement deux perspectives (Molyneux, 2008 ; Devereux et Sabates-Wheeler, 2007) : d'une part, une perspective exprimée essentiellement en termes d'efficacité (orthodoxe ou instrumentale), dont le chef de file incontesté est la Banque mondiale ; de l'autre, une perspective en termes de droits sociaux (militante), dont le DFID est l'un des leaders.

Pour le premier camp (les instrumentalistes), l'inégalité, la vulnérabilité et les risques d'extrême pauvreté empêchent la réalisation des OMD. Partant de ce constat, la Banque mondiale a créé en son sein un département « protection sociale et travail » qui reconceptualise la politique sociale comme une « gestion du risque social » (GRS) (Holzmann et Jørgensen, 2000). Ce nouveau concept sert alors à apporter une vue plus élargie de la problématique de la protection sociale, ainsi qu'à lui donner une nouvelle direction. Le cœur de la GRS réside dans la réduction de la pauvreté extrême à travers une meilleure gestion du risque. La notion de *risque* est définie de manière inclusive, c'est-à-dire qu'elle couvre les risques sociaux, économiques, politiques et environnementaux, et notamment les risques associés au marché du travail, tels que le chômage et le non-emploi (Holzmann et Jørgensen, 2000). Le programme de GRS vise également les individus les « plus vulnérables ». Comme l'affirment Robert Holzmann et Steen Jørgensen (2000, 1), non seulement les pauvres chroniques sont « les plus vulnérables » au risque mais de plus, en tant que groupe, ils « n'ont généralement pas accès à des instruments appropriés de gestion du risque ». La Banque mondiale met l'accent sur le « double rôle des instruments de gestion du risque » : d'une part, « protéger les moyens de subsistance et, de l'autre, encourager la prise de risques » (Holzmann et Jørgensen, 2000). La stratégie de GRS repose sur trois piliers : 1o la réduction des risques (*risk reduction*) via des politiques du marché du travail, 2o l'atténuation des risques (*risk mitigation*) potentiels grâce à la diversification des ressources ou à la mise en place de mécanismes de

protection sociale communautaires ou informels et enfin 3o la capacité à réagir aux risques (*risk coping*) effectifs par l'instauration de mesures spécifiques comme des transferts sociaux ou des travaux publics.

Bien que très influent sur la scène internationale, le modèle préconisé par la Banque mondiale a fait l'objet de vives critiques (McKinnon, 2004 ; Kabeer, 2004). La prédominance d'une analyse qui interdit de prendre en considération les inégalités et la pauvreté structurelle est fortement remise en cause. Par opposition à cette conception instrumentale et « économiste » de la protection sociale, une série d'organisations, emmenées par le DFID et l'Institute of Development Studies (IDS), défendent une approche axée sur les droits sociaux. Dans cette perspective, l'accent est mis sur *a*) l'universalité des droits humains ; *b*) leur dimension sociale et *c*) les moyens pour améliorer la réalisation de ces droits sociaux globaux au niveau international (DFID, 2000). Le camp des « droits sociaux pour les pauvres » dénonce pour sa part l'extrême pauvreté et l'inégalité comme étant des symptômes de l'injustice sociale et des inégalités structurelles. De manière générale, ses partisans veulent établir une approche globale qui intégrerait la protection sociale dans la politique de développement. Le DFID et l'IDS jouent un rôle considérable sur la scène internationale en influençant des organisations comme la Banque mondiale, mais aussi l'ensemble de la communauté internationale, notamment grâce à leurs publications et à leur participation à différents réseaux de réflexion du monde académique et de la communauté du développement. Le schéma de « protection sociale transformative » défendu par l'IDS est une des expressions de cette approche. Selon Stephen Devereux et Rachel Sabates-Wheeler (2004), la protection sociale ne peut se restreindre au champ économique du risque et de la vulnérabilité, mais doit intégrer des mesures législatives (création de statuts et de droits) et institutionnelles. Les mesures de protection sociale sont de quatre sortes : les mesures de protection, de prévention, de transformation et enfin d'encouragement. La protection sociale elle-même doit être considérée comme un droit fondamental des citoyens. Les travaux du CAD de l'OCDE suivent une approche similaire. Sous l'influence des pays nordiques, la protection sociale est placée sous le signe de l'expansion de programmes « pro-pauvres », mais également du droit fondamental à la protection sociale (Voipio, 2007). L'OIT s'inscrit elle-même dans cette ligne de pensée en revendiquant le droit à la sécurité sociale pour tous et la mise en place d'un socle de protection sociale pour tous (ILO et WHO, 2009 ; Ginneken, 2007).

Au cours des années 2000, une forme de compromis s'effectue entre des positions naguère antagonistes. La protection sociale est désormais envisagée non plus comme une dépense, mais

comme une manière de renforcer le capital social et humain. Dès lors, elle devient rapidement un des éléments-clés des politiques de développement.

4 LA REDÉCOUVERTE DES INNOVATIONS SOCIALES DANS LES PAYS DU SUD: transferts conditionnels en espèces et pensions sociales

Le compromis entre les tenants d'une approche économique orthodoxe et les tenants d'une approche plus militante de la sécurité sociale est également favorisé par la valorisation internationale de programmes sociaux novateurs, dont ceux de « pensions sociales » et de transferts en espèces, conditionnels ou non, sont les programmes-types (Leisering, 2009). Dans la communauté du développement, la nouvelle faveur dont jouit la protection sociale tient ainsi aux programmes de grande ampleur qui sont menés dans les pays du Sud, notamment des programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE) et de pensions sociales.

4.1 Les programmes de TCE

Les programmes de TCE, nés au Mexique en 1997 et au Brésil en 1996 et en 2003, constituent une nouvelle forme de programmes de protection sociale, qui visent un ciblage plus ou moins serré des destinataires (les pauvres ou les plus pauvres) reposant sur différentes méthodes, comme la demande, le ciblage géographique, le contrôle des ressources [*means testing*], le contrôle indicatif des ressources [*proxy means testing*] ou le contrôle communautaire (encadré 2). Ils combinent une aide financière destinée aux familles pauvres avec une série d'actions cherchant à renforcer leur capital humain. Pour recevoir l'allocation, les foyers destinataires doivent prendre des engagements (contreparties) dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'alimentation.

Encadré 2 – Le ciblage des destinataires des transferts sociaux

Les programmes de TCE se caractérisent par un ciblage des populations destinataires. Par définition, le ciblage recherche une plus grande efficacité de la lutte contre la pauvreté en concentrant les efforts sur les ménages pauvres au lieu de les porter sur l'ensemble de la population (universalisme). Or, l'identification des destinataires est particulièrement difficile dans les pays en développement à cause de deux risques d'erreur : les erreurs d'inclusion, consistant à intégrer dans

le programme ou la politique des foyers qui ne devraient pas y être, et, inversement, les erreurs d'exclusion, conduisant à priver des destinataires de leurs droits. Pour parvenir à un ciblage efficace des populations destinataires, les pays ont utilisé plusieurs méthodes, qui peuvent être rassemblées en deux groupes principaux : 1o celles qui examinent la validité des demandes des requérants à partir des données existantes, éventuellement complétées par des questionnaires et des entretiens, et 2o celles qui cherchent à constituer le classement des individus et des ménages en pauvres et en non-pauvres.

La première approche consiste à inviter les individus et les ménages à faire connaître leur demande auprès des bureaux locaux (exemple-type : les demandes de l'allocation Bolsa Família effectuées dans les centres d'aide sociale au Brésil). Les demandes sont ensuite examinées et triées par l'administration à partir des données recueillies et des données qu'elle possède par ailleurs.

La seconde approche regroupe une série de méthodologies variées. Les plus solides théoriquement consistent à mener des enquêtes par questionnaire auprès des populations afin de sélectionner les ménages ou les individus selon leur revenu ou leur niveau de consommation (contrôle des ressources ou *means testing*). Toutefois, dans les pays pauvres, il est difficile et onéreux de collecter les données sur les ressources (revenus, transferts, dons et aides) puis de les mesurer avec précision. C'est pourquoi de nombreux experts ont préconisé une autre méthodologie, le ciblage à l'aide du contrôle indicatif du niveau des ressources (*proxy means testing*). Le principe de ce type de ciblage est d'élaborer un score en additionnant et en pondérant un nombre restreint de variables portant sur les conditions de vie des ménages. Ces variables incluent généralement la qualité et le statut d'occupation du logement, la possession de biens durables, la structure démographique du ménage, le statut ou le secteur d'activité ou encore le niveau d'instruction des membres du ménage (Grosh, 1994). La méthode du *proxy means testing* est fortement recommandée par les experts de la Banque mondiale. Cependant, les pays du Sud ont privilégié l'une ou l'autre mesure en fonction de leur tradition administrative. Ainsi, par exemple, le Brésil recourt à la première méthode (sur demande des destinataires) et le Mexique à la seconde.

Quoi qu'il en soit, la méthode du *means testing* comme celle du *proxy-means testing* présentent le grand inconvénient de demander des capacités administratives qui n'existent pas nécessairement dans les pays pauvres. Elles sont également financièrement très coûteuses et ne parviennent pas toujours à éviter la stigmatisation des destinataires. Au lieu de cibler des individus ou des ménages sur la base de critères de revenu par unité, il peut apparaître plus simple, et aussi plus efficace, de cibler des zones géographiques concentrant la pauvreté. En effet, il a été montré

que dans de nombreux pays pauvres, le lieu de résidence est souvent plus prédictif du niveau de pauvreté que les autres caractéristiques des ménages (Ravallion et Wodon, 1997).

Ce constat a conduit de nombreux décideurs politiques ou administrateurs de programmes de réduction de la pauvreté à choisir les destinataires des programmes selon la zone géographique dans laquelle ils résident, en distinguant des zones pauvres et des zones non pauvres. Toutefois, l'efficacité du ciblage géographique dépend fortement de la concentration des pauvres à l'intérieur des zones géographiques. Si, comme au Malawi ou au Mozambique, la population à l'intérieur des zones est assez hétérogène quant au niveau de pauvreté, le ciblage génère à la fois des erreurs d'inclusion (les zones identifiées comme pauvres contiennent une part importante de non-pauvres) et des erreurs d'exclusion (des pauvres résident dans les zones identifiées comme non pauvres) (Bigman et Fofack, 2000 ; Ellis et Marchetta, 2009).

Une autre méthode consiste à cibler des catégories particulièrement vulnérables de la population sur la base du sexe, de l'âge ou de l'appartenance ethnique (femmes, enfants, personnes âgées, minorités ethniques). Cette méthode est défendue par le BIT, l'UNICEF et de grandes ONG comme HelpAge International. Si elle présente l'inconvénient de faire bénéficier des transferts des individus ou des ménages qui ne sont pas strictement pauvres, elle n'en possède pas moins des avantages non négligeables. Sa mise en œuvre est moins coûteuse et complexe que les systèmes de ciblage sur des critères stricts de revenu ; en outre, le ciblage par catégorie évite les effets de stigmatisation et bénéficie d'un soutien public plus élevé. Il produit également des externalités positives (Duflo, 2000).

Le ciblage des plus pauvres a été privilégié pendant deux décennies par les organisations financières internationales et les agences des pays du Nord. Toutefois, de nombreuses études ont mis en évidence les difficultés de mise en place et les effets pervers de programmes extrêmement ciblés dans les pays les plus pauvres (Ulriksen, 2012). Un nombre croissant d'experts et d'organisations préconisent désormais des programmes plus larges fondés sur des critères catégoriels simples tels que l'allocation universelle par enfant (*universal child benefit*) ou la pension sociale non contributive pour les personnes âgées (*universal non-contributory pension*) (Hanlon et al., 2010).

La philosophie générale (transferts en espèces conditionnés par la participation à des programmes de renforcement du capital humain des destinataires) marque une rupture avec les programmes antérieurs de filets de sécurité, souvent délivrés en nature (aide alimentaire ou subvention aux produits de base) et peu conditionnels (Rawlings, 2005). En somme, les TCE visent

simultanément à soulager la misère et à préparer l'avenir en cassant la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Depuis le début des années 2000, les programmes de TCE, d'abord largement diffusés en Amérique latine à partir des modèles originaux du Mexique en 1997 (encadré 3), de la Colombie en 2001 et du Brésil en 1996 et en 2003, sont devenus des programmes-modèles de politique de lutte contre la pauvreté (Adato et Hoddinott, 2007 ; Lautier, 2006).

Encadré 3 – Le programme de TCE Progresa au Mexique

Le programme Progresa est considéré comme le modèle original de TCE. Il a été mis en place en 1997, dans une période de crise économique sévère, pour remplacer les subventions aux produits agricoles (subvention tortilla) jugées peu efficaces et mal ciblées. Progresa vise avant tout les ménages pauvres des régions rurales. Les ménages sélectionnés bénéficient d'une allocation sous réserve du respect d'obligations (contreparties) en matière d'éducation (par exemple la fréquentation assidue de l'école), d'alimentation et de santé. L'allocation, versée deux fois par mois, comprend deux parties : une somme forfaitaire pour couvrir les besoins en nourriture et une allocation scolaire qui est fonction du sexe et du niveau d'études des enfants. Elle est versée aux mères de famille selon le postulat que la mère est la seule capable de gérer les fonds de manière altruiste, dans l'intérêt des enfants. Afin d'éviter les effets sur la fertilité, son montant ne peut dépasser un certain niveau et elle n'est attribuée que pour les enfants à partir de l'âge de 7 ans.

Le ciblage des destinataires repose sur l'évaluation du bien-être des ménages selon trois méthodes complémentaires. En tout premier lieu, l'analyse du recensement de la population a servi à identifier les régions de concentration des populations vulnérables. Pour ce faire, le Ministère mexicain du développement social (Secretaría de Desarrollo Social) a élaboré un contrôle indicatif des ressources (*proxy means testing*) utilisant comme critères principaux le pourcentage de la population analphabète, le degré d'accès à l'eau, le degré d'accès à l'électricité et la part de la population travaillant dans le secteur primaire. Cette opération a permis de repérer les régions cibles puis de vérifier l'existence d'écoles et de centres de santé dans ces localités. En deuxième lieu, une enquête approfondie a été menée pour donner un score à chaque ménage et déterminer quels ménages se trouvaient en dessous du seuil de pauvreté établi comme base de l'allocation. En troisième lieu, des réunions ont été organisées afin de présenter la liste des destinataires aux communautés, ouvrant ainsi la voie aux contestations et à la création d'un consensus. Enfin, l'évaluation du programme est confiée à l'Institut international de recherche sur les politiques

alimentaires (IFPRI), qui conclut, dès 2000, à la très grande efficacité du programme. A la fin de 1999, Progresa bénéficie à 2,6 millions de ménages, soit 40 % des familles rurales et 11 % du total des familles. En dépit de l'alternance politique en 2000, le programme se poursuit sous un autre nom : Oportunidades. Fort des évaluations positives et du soutien des organisations internationales (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement), Progresa a été copié dans toute l'Amérique latine mais aussi hors du continent (notamment en Turquie, en Indonésie et aux Philippines).

Avec le soutien de la Banque mondiale, du PNUD, de l'OIT et de nombreuses organisations internationales et bilatérales (DFID, Union européenne...), des programmes inspirés des programmes-phares du Mexique (Progresa), de la Colombie (Familias en Acción) et du Brésil (Bolsa Família) ont été mis en œuvre ou sont en cours de réalisation, le plus souvent sous la forme de programmes-pilotes (McCord, 2009), dans un nombre croissant de pays appartenant à des zones géographiques distantes et éloignées : l'ensemble de l'Amérique latine, les pourtours de l'Europe (Turquie), l'Afrique du Nord (Tunisie), l'Asie du Sud-Est (Indonésie, Philippines et Pakistan) (Lopes-Wohnlich et al., 2011) et l'Afrique subsaharienne (Ethiopie, Kenya et Mozambique). La diffusion des programmes de TCE est justifiée principalement par l'argument de leur efficacité dans la lutte contre la pauvreté¹, légitimée par les évaluations très positives des expériences mexicaine (Skoufias et McClafferty, 2001 ; Rawlings et Rubio, 2003), colombienne et brésilienne (Castañeda et Lindert, 2005). Par ailleurs, comme les TCE conjuguent allocations monétaires, conditionnalités et ciblage et qu'en plus ils peuvent être interprétés en termes économiques (renforcement du capital humain) aussi bien qu'en termes de droits sociaux, ils séduisent à la fois les économistes orthodoxes et les partisans d'un revenu universel.

4.2 Les programmes de pensions sociales

Ces pensions sociales, qui consistent à verser des pensions de vieillesse à taux uniformes (non contributives) à toutes les personnes âgées en dessous d'un certain niveau de ressources, connaissent aujourd'hui une grande vogue. Pourtant, le principe de pensions « universelles » a été longtemps rejeté pour des raisons de coût, de gestion difficile et d'éventuels effets négatifs (Willmore, 2006). Jusqu'au tournant du millénaire, seuls le Brésil (pensions rurales) et l'Afrique du Sud possédaient des programmes de ce type mais, dans les années 2000, les pensions sociales ont fait l'objet d'une réévaluation positive à la suite de nouvelles considérations. D'une part, les

analystes ont souligné la montée de la pauvreté parmi les personnes âgées des pays pauvres, victimes des crises des solidarités traditionnelles. D'autre part, dans les pays subissant les effets les plus forts de la pandémie de VIH-sida, en particulier en Afrique de l'Est et en Afrique australe, les personnes âgées sont souvent celles qui ont en charge les orphelins (Kakwani et Subbarao, 2005) – ce qui ajoute une justification éthique à ces programmes.

Il est admis aujourd'hui que les programmes de pensions sociales exercent des effets très positifs sur la réduction de la pauvreté ainsi que sur le maintien du lien social. Les études montrent que sous certaines conditions, comme un minimum de capacité administrative et financière et la volonté politique de s'engager dans cette voie, la mise en place d'un régime universel de pension de vieillesse de base constitue une solution pertinente pour les pays pauvres. Depuis le début des années 2000, plusieurs pays d'Afrique australe (Botswana, Lesotho et Swaziland), d'Amérique latine (Bolivie) et d'Asie du Sud (Inde, Bangladesh et Népal) ont ainsi instauré des programmes inspirés du modèle sud-africain. L'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Afrique du Sud, qui disposaient déjà de régimes de pensions non contributifs, les ont renforcés.

Témoin du consensus pragmatique en train de s'élaborer sur la légitimité et l'efficacité de ces programmes, leur diffusion au niveau mondial est fortement soutenue par une coalition d'organisations internationales (le Centre international de politiques pour la croissance inclusive [IPC-IG] du PNUD, la Banque mondiale), d'ONG (HelpAge International, Save the Children) et d'agences bilatérales britannique, allemande, brésilienne et sud-africaine.

5 LA DIFFUSION DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT: les limites de l'appropriation

En l'espace de deux décennies, le discours sur la protection sociale dans le cadre des politiques de développement a radicalement changé. On est passé d'une attitude de rejet, fondée sur une économie morale des pays du Sud, à une perspective minimaliste et « résiduelle » consistant à recourir au filet de sécurité en dernière instance ; enfin, depuis le début des années 2000, la protection sociale s'est vu reconnaître des vertus essentielles, et les mailles du filet se sont élargies (Grosh, 2012)². Ce changement est d'autant plus remarquable qu'il s'est produit dans un contexte complexe, où les positions des acteurs évoluent pour partie par rapport à leur cadre de référence et leurs intérêts, mais aussi en fonction des interactions entre les organisations de nature différente et toujours plus nombreuses à intervenir dans le débat. Ainsi, le « forum de politiques publiques »

(Jobert et Muller, 1987) sur la protection sociale regroupe des organisations financières internationales comme la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement (principalement la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement), des agences spécialisées de l'ONU (tout particulièrement l'OIT, l'UNICEF, l'OMS, le PNUD), des agences nationales de développement (notamment le DFID, le GIZ et l'Union européenne), quelques Etats du Sud comme l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Inde et le Mexique, et enfin des ONG telles que Save the Children et HelpAge International.

Toutefois, la réalisation de politiques de protection sociale dans les pays du Sud pose également un grand nombre de problèmes, notamment ceux de leur appropriation, de leur conception et enfin de leur raison ultime. Si les pays émergents ou à revenu intermédiaire se sont approprié sans peine ce type de programme (encadré 4) – lorsqu'ils n'en ont pas été eux-mêmes à l'origine pour des raisons qui combinent la recherche de l'efficacité, le souci électoral ou la volonté d'établir la paix sociale. Dans les « pays pauvres », qui sont globalement ceux de l'Afrique subsaharienne (encadré 5), par contre, les programmes ne rencontrent pas le même succès, mettant ainsi en évidence les difficultés de l'appropriation des idées nouvelles.

Encadré 4 – Les nouvelles formes de la protection sociale en Chine

Le premier système chinois de protection sociale date de 1951, deux ans après l'instauration de la République populaire de Chine. Comme dans les autres économies planifiées, c'est autour de l'entreprise ou, pour reprendre le terme chinois, de l'unité de travail (*danwei*) que s'agrègent progressivement des prestations sociales en grand nombre. Le système social chinois n'existe alors qu'à travers ce système d'« entreprises publiques providence » et de « communes populaires », qui octroient les différentes prestations assurées dans d'autres pays par l'Etat-providence (Merrien et al., 2005).

La libéralisation économique entamée à partir des années 1980 signifie l'érosion progressive de la protection sociale. Les pensions et services de santé d'entreprise sont peu à peu supprimés tandis que, dans les campagnes, la privatisation des terres porte un coup fatal au système local de protection sociale. Plusieurs catégories de travailleurs salariés du secteur public ou privé bénéficient des systèmes d'assurances sociales variés et à couverture sociale plus ou moins grande, mais la situation du monde rural et des citoyens exclus du système formel de protection sociale devient critique. Très rapidement, le gouvernement chinois se rend compte que la transformation

du salariat et du monde rural est synonyme de l'émergence de nouveaux problèmes sociaux qui risquent de remettre en cause son pouvoir et la cohésion sociale.

La première réaction a consisté à tenter de trouver une réponse urgente à la question sociale en reportant sur les communes la responsabilité de reconstruire un système de protection sociale dans les domaines de la vieillesse, de la santé et de l'aide sociale.

Toutefois, c'est l'insistance du gouvernement central, plus sensible à la pression sociale, qui explique le développement des différents programmes de protection sociale.

Le premier programme de « revenu minimal de subsistance » (*dibao*) pour les citoyens prend naissance dans le contexte des mouvements sociaux des années 1990. Cette allocation de base, réservée aux titulaires d'un permis de travail à la ville (*hukou*), couvre aussi bien les familles en dessous du seuil de pauvreté et les pauvres inaptes au travail que les travailleurs ayant épuisé leurs droits au chômage ou victimes de restructurations industrielles. Le nombre de destinataires du programme augmente très rapidement, de 0,85 million en 1996 à 2,66 millions en 1999 et 23,3 millions en 2008. Cette courbe suit étroitement la courbe des mécontentements sociaux (Cho, 2010). Le programme de *dibao* rural suit une courbe similaire. En 2008, il couvre 66 millions de personnes.

En 2003 et en 2007 sont établis deux systèmes de couverture santé, le premier pour les résidents ruraux, le second pour les résidents urbains ; puis, en 2009 et en 2011, la Chine met en place des systèmes de couverture minimale vieillesse.

Depuis la crise de 2008, la question de la protection sociale a pris une place centrale dans la réflexion du gouvernement et du Parti communiste (Zhu, 2009). Elle ne s'inscrit plus seulement dans une perspective « sécuritaire » et prend un « tournant keynésien ». Comme leurs homologues internationaux, les experts chinois prennent conscience que la protection sociale est aussi un amortisseur de crise. En 2009, le rapport collectif « Construire un système de sécurité sociale bénéficiant à toute la population » (Wei, 2010) met l'accent sur l'augmentation nécessaire des salaires pour soutenir la consommation et sur le rôle que peut jouer la protection sociale pour stimuler la demande intérieure. Le développement de la protection sociale pour tous est désormais fixé comme un objectif national.

La plupart des programmes s'effectuent à l'initiative des organisations multilatérales ou bilatérales (Chisinga, 2007), dans le cadre de projets-pilotes. Aussi, lorsque le financement international s'arrête, les expériences prennent fin, signe que la protection sociale ne figure pas au nombre des priorités des gouvernements des pays pauvres. Ce manque d'intérêt est peut-être aussi

dû à la non-pertinence de certains programmes – notamment des TCE – pour les pays pauvres. Apprendre des expériences étrangères implique également de savoir dégager les leçons réelles de ces expériences, de savoir identifier les éléments importables des éléments qui ne le sont pas et de savoir tenir compte des contextes économiques, sociaux, géographiques et culturels des pays.

Encadré 5 – La diffusion des programmes de TCE en Afrique subsaharienne

Depuis quelques années, les organisations internationales, les experts et un nombre croissant de pays donateurs et d'agences internationales de développement prônent la création de programmes de TCE en Afrique subsaharienne, sur le modèle latino- américain. On en comprend aisément les raisons : la pauvreté y est demeurée endémique ; or, les programmes de TCE, associés à une technologie de mise en œuvre maîtrisée, semblent fournir des résultats positifs et quantifiables.

Le mouvement en faveur de la protection sociale en Afrique est nettement impulsé par les agences du Nord : le DFID et la Banque mondiale en tout premier lieu, mais aussi l'UNICEF, l'USAID, l'OIT, l'Union européenne, la GIZ, le CAD de l'OCDE (POVNET) et de grandes ONG internationales (Hickey et al., 2009). Plusieurs programmes-pilotes ont été mis en place dans des pays de l'Afrique de l'Est et du Sud et, plus rarement, en Afrique de l'Ouest et du Centre. En 2005, la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique recommande les TE comme moyen de lutter contre la pauvreté ; l'année suivante, l'Union africaine préconise d'aller dans cette voie.

Les programmes de l'Éthiopie, du Kenya, du Malawi et de la Zambie sont souvent cités en exemples. Cependant, en dehors du programme éthiopien de filet de sécurité productif (Productivity Safety Net Programme), conditionné par la participation à des travaux publics, peu de programmes peuvent être considérés comme des réussites. La plupart se font sous l'impulsion des donateurs et leur ampleur est limitée. Ils ne prennent en charge que des catégories restreintes de la population et dépendent étroitement du financement et de la pression internationale.

Anna McCord (2009) cite six facteurs qui bloquent l'adoption des programmes de TE par les gouvernements africains : 1o la contrainte fiscale, car la majorité des pays considère que les programmes de TE sont trop coûteux pour être financés sur leur budget, 2o la perception de ces programmes comme des dépenses sociales faites au détriment des investissements productifs, 3o le renforcement d'une culture de la dépendance parmi les destinataires, 4o la faible rentabilité politique de ces programmes pour l'élite au pouvoir, 5o le manque de cohérence entre les

préférences des donateurs et 6o la difficulté de mettre en œuvre des méthodes de ciblage.

Ainsi, alors que la diffusion de programmes conditionnels d'Amérique latine fait l'objet d'une attention particulière en Afrique subsaharienne, leur valeur pour cette région reste problématique (Schubert et Slater, 2006). En effet, l'intérêt de la conditionnalité n'existe que si le problème se situe réellement du côté de la demande de services sociaux. S'il n'y a pas assez d'écoles ou de centres de santé, si les maîtres et les personnels de santé font défaut, si les équipements scolaires ou de santé sont insuffisants en nombre et en qualité, un programme conditionnel n'aurait que peu d'intérêt, voire pourrait créer davantage de problèmes. Dans plusieurs pays à faible revenu, notamment en Afrique subsaharienne, les questions de formation du capital humain semblent donc relever davantage d'une insuffisance de l'offre que d'une stimulation de la demande. Par ailleurs, les difficultés d'administration de programmes conditionnels et les coûts de gestion peuvent être élevés dans des pays à capacité administrative et financière réduite. Enfin, des programmes trop conditionnels et trop ciblés peuvent se révéler moins efficaces dans la lutte contre la pauvreté que des programmes d'allocations à ambition plus large (Hanlon et al., 2010 ; Ulriksen, 2012).

6 CONCLUSION

Depuis la toute fin des années 1990 et le début des années 2000, la protection sociale a gagné une légitimité internationale dans les politiques de développement. Le consensus contemporain marque à la fois une évolution forcée des positions de l'OIT vers la prise en compte des populations en dehors du travail salarié, la distanciation de la Banque mondiale vis-à-vis de la conception excessivement « néolibérale » qui avait guidé son action auparavant, et l'intervention d'organisations actives dans le développement, comme le DFID et le PNUD, en faveur d'une perspective dite de « troisième voie » mettant au premier plan la protection sociale pensée comme un droit minimal et comme un investissement social.

Si ces évolutions marquent un rapprochement évident de positions, il n'en demeure pas moins que nous sommes encore loin de la réalisation d'un véritable consensus international. De fortes divergences subsistent, portant notamment sur la place relative à accorder au secteur public et au secteur privé, le ciblage ou l'universalisme, les conditionnalités ou l'accès inconditionnel au droit à l'aide.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la validité des anticipations excessivement positives

quant à la portée des programmes de protection sociale. L'acceptation de la notion n'a été possible qu'au prix de l'insistance sur l'efficacité de ces politiques en matière de lutte contre la pauvreté à moyen et à long terme. Toutefois, si les évaluations montrent des résultats incontestables à court terme (fréquentation de l'école, santé des populations suivies), il existe peu de preuves des effets à long terme. Les hypothèses d'un taux d'emploi plus élevé et d'une meilleure qualification des enfants qui ont bénéficié des programmes de TCE relèvent largement de la politique prophétique (Valencia Lomelí, 2008). La protection sociale demeure une composante de la politique de lutte contre la pauvreté, mais elle ne constitue pas une politique de l'emploi, ni une politique de croissance. Les pays émergents caractérisés par la montée des inégalités sociales, comme le Brésil ou la Chine, sont très sensibles à la nécessité de créer des socles de protection sociale. Par contre, les pays les moins avancés sont plus intéressés par la mise en œuvre de stratégies de croissance ou de programmes électoralement payants (Chisinga, 2007 ; Hickey et al., 2009).

En tout état de cause, la question du financement de programmes de protection sociale se pose. Certaines études estiment que le coût de la protection sociale atteint un modeste pourcentage de 0,5 % à 2,7 % du PIB des pays pauvres (BIT, 2006 ; ILO, 2008). Reste que dans des pays où l'aide internationale représente entre 35 % et 60 % du budget, cet effort est tout à fait considérable et les programmes sociaux reposent avant tout sur les épaules des donateurs. La diffusion de la protection sociale n'est alors possible que si la communauté internationale accepte son devoir de financer à long terme une politique sociale globale au niveau mondial. Dans cette perspective, la protection sociale serait un des éléments-clés du filet de sécurité sociale à l'échelle planétaire évoqué notamment par Jean-Michel Severino et Jean-Michel Debrat (2010).

7 BIBLIOGRAPHY

Adato, M. et J. Hoddinott (2007) *Conditional Cash Transfer Programs : A « Magic Bullet » for Reducing Poverty ?*, 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People (Washington, DC : International Food Policy Research Institute).

Adesina, J. O. (2010) *Rethinking the Social Protection Paradigm : Social Policy in Africa's Development*, Paper prepared for the Conference « Promoting Resilience through Social Protection in Sub-Saharan Africa », organised by the European Report of Development in Dakar, Senegal, 28-30 June.

AISS (Association internationale de la sécurité sociale) (2007) *La sécurité sociale pour tous*, numéro spécial, *Revue internationale de sécurité sociale*, 60(2-3), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/issf.2007.60.issue-2-3/issuetoc>.

Bailey, C. (2004) *Extension de la couverture de la sécurité sociale en Afrique*, ESS Papers no 20 (Geneva : International Labour Office).

Banque mondiale (1990) *Rapport sur le développement dans le monde 1990 : la pauvreté* (Washington : Banque mondiale).

Banque mondiale (2001) *Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 : combattre la pauvreté* (Paris : Editions ESKA pour la Banque mondiale).

Banque mondiale (2006) *Rapport sur le développement dans le monde 2006 : équité et développement* (Washington : Banque mondiale).

Barrientos, A. et D. Hulme (eds.) (2008) *Social Protection for the Poor and the Poorest : Concept, Policies and Politics* (Basingstoke : Palgrave Macmillan).

Bigman, D. et H. Fofack (2000) « Geographical Targeting for Poverty Alleviation : An Introduction to the Special Issue », *World Bank Economic Review*, 14(1), pp. 129-145, <http://dx.doi.org/10.1093/wber/14.1.129>.

BIT (Bureau international du travail) (2006) *Du programme-pilote au programme par pays de promotion du travail décent : les enseignements du programme-pilote sur le travail décent* (Genève : BIT).

Castañeda T. et K. Lindert (2005) *Designing and Implementing Household Targeting Systems : Lessons from Latin American and the United States*, Social Protection Discussion Papers no. 0526 (Washington, DC : The World Bank).

Catusse, M., B. Destremau et E. Verdier (dir.) (2010) *L'Etat face aux débordements du social au Maghreb : formation, travail et protection sociale* (Paris : Karthala).

Charlton, R. et R. McKinnon (2001) *Pensions in Development* (Aldershot : Ashgate). Chisinga, B. (2007) *The Social Protection Policy in Malawi : Processes, Politics and Challenges* (London : Future Agricultures Consortium).

Cho, Mun Young (2010) « On the Edge between “the People” and “the Population” : Ethnographic Research on the Minimum Livelihood Guarantee », *China Quarterly*, 201, pp. 20-37, <http://dx.doi.org/10.1017/S0305741009991056>.

Cichon, M. et K. Hagemeyer (2007) « Changing the Development Policy Paradigm : Investing in a Social Security Floor for All », *International Social Security Review*, 60(2-3), pp. 169-196, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-246X.2007.00275.x>.

Cling, J.-P., M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.) (2002) *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté* (Paris : Economica).

Coady, D. (2003) *Alleviating Structural Poverty in Developing Countries : The Approach of Progresá in Mexico*, background paper for the 2004 *World Development Report* (Washington, DC : The World Bank).

Coady, D., M. Grosh et J. Hoddinott (2004) *Targeting of Transfers in Developing Countries : Review of Lessons and Experience* (Washington, DC : The World Bank).

Collier, D. et R. E. Messick (1975) « Prerequisites Versus Diffusion : Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption », *American Political Science Review*, 69(4), pp. 1299-1315, <http://www.jstor.org/stable/1955290>.

Conway, T. et A. Norton (2002) « Nets, Ropes, Ladders and Trampolines : The Place of Social Protection within Current Debates on Poverty Reduction », *Development Policy Review*, 20(5), pp. 533-540, <http://dx.doi.org/10.1111/1467-7679.00188>.

Cornia, G. A., R. Jolly et F. Stewart (dir.) (1987) *L'ajustement à visage humain : protéger les groupes vulnérables et favoriser la croissance* (Paris : Economica).

Deacon, B. (1997) *Global Social Policy* (London : Sage).

Destremau, B. et B. Lautier (dir.) (2003) *Prévoyance ou providence ? La protection sociale*, dossier, *Revue Tiers Monde*, no 175, pp. 489-719, http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/issue/tiers_1293-8882_2003_num_44_175.

Devereux, S. et R. Sabates-Wheeler (2004) *Transformative Social Protection*, IDS Working Papers no 232 (Brighton : Institute of Development Studies).

Devereux, S. et R. Sabates-Wheeler (2007) « Editorial Introduction : Debating Social Protection », *IDS Bulletin*, 38(3), pp. 1-7, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00363.x>.

DFID (Department for International Development) (2000) *Realising Human Rights for Poor People* (London : DFID).

Duflo, E. (2000) « Child Health and Household Resources in South Africa : Evidence from the Old Age Pension Program », *American Economic Review*, 90(2), pp. 393-398, <http://www.jstor.org/stable/117257>.

Dugger, C. W. (2004) « To Help Poor Be Pupils, not Wage Earners, Brazil Pays Parents », *New York Times*, 3 January.

Ellis, F., S. Devereux et P. White (2009) *Social Protection in Africa* (Cheltenham : Edward Elgar).

Ellis, F. et F. Marchetta (2009) *Poverty Targeting : New Evidence on Spatial and Sistributonal Impacts*, Frontiers of Social Protection Brief no 2 (Johannesburg : Regional Hunger and Vulnerability Programme).

Farrington, J. et R. Slater (2006) « Introduction : Cash Transfers : Panacea for Poverty Reduction or Money down the Drain ? », *Development Policy Review*, 24(5), pp. 499-511, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00344.x>.

Gentilini, U. (2005) « Mainstreaming Safety Nets in the Social Protection Policy Agenda : A New Vision or the Same Old Perspective ? », *Journal of Agricultural and Development Economics*, 2(2), pp. 133-157, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/af137e/af137e00.pdf>.

Ginneken, W. van (2007) « L'extension de la sécurité sociale : concepts, grandes tendances et problèmes de politique générale », *La sécurité sociale pour tous*, numéro spécial, *Revue internationale de sécurité sociale*, 60(2-3), pp. 43-63, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1752-1718.2007.00010.x>.

Gough, I. et G. Wood (2004) *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (Cambridge : Cambridge University Press).

Grosh, M. E. (1994) *Administering Targeted Social Programs in Latin America : From Platitudes to Practice* (Washington, DC : The World Bank).

Grosh, M. E. (2012) « Les filets de protection sociale, ce sont des vies transformées », *Voices* (blog de la Banque mondiale), <http://blogs.worldbank.org/voices/node/1325>, 18 avril.

Hall, A. (2007) « Social Policies in the World Bank : Paradigms and Challenges », *Global Social Policy*, 7(2), pp. 151-175, <http://dx.doi.org/0.1177/1468018107078160>.

Hanlon, J., A. Barrientos et D. Hulme (2010) *Just Give Money to the Poor : The Development Revolution from the Global South* (Sterling : Kumarian Press).

Hickey, S., R. Sabates-Wheeler, B. Guenther et I. Macauslan (2009) *Promoting Social Transfers : DFID and the Politics of Influencing*, Working Papers no 32 (London : Department for International Development).

Holzmann, R. et J. Jørgensen (2000) *Gestion du risque social : cadre théorique de la protection sociale*, Documents de travail sur la protection sociale no 6 (Washington : Banque mondiale).

ILO (International Labour Office) (2008) *Can Low-income Countries Afford Basic Social Security ?*, Social Security Briefings Papers no 3 (Geneva : ILO).

ILO (International Labour Office) (2011) *Social Protection Floor in China*, one-pager (Geneva : ILO).

ILO (International Labour Office) et WHO (World Health Organization) (2009) *The Social Protection Floor : A Joint Crisis Initiative of the UN Chief Executives Board for Co-ordination on the Social Protection Floor* (Geneva : ILO and WHO).

Jenson, J. (2009) « Lost in Translation : The Social Investment Perspective and Gender Equality », *Social Politics : International Studies in Gender, State, and Society*, 16(4), pp. 446- 483, <http://dx.doi.org/0.1093/sp/jxp019>.

Jobert, B. et P. Muller (1987) *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes* (Paris : Presses Universitaires de France).

Kabeer N. (2004) *Re-visioning « the Social » : Towards a Citizen-centred Social Policy for the Poor in Poor Countries*, IDS Working Papers no 191 (Brighton : Institute of Development Studies).

Kakwani, N. et K. Subbarao (2005) *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*, Working Papers no 8 (Brasilia : UNDP International Poverty Centre).

Kapur, D., J. P. Lewis et R. Webb (eds.) (1997) *The World Bank : Its First Half Century* (Washington, DC : Brookings Institution Press).

Lautier, B. (2006) « Towards Universal Social Security and Protection of the “Most Vulnerable” » in International Labour Office (ILO) and Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty programme (STEP) *Social Protection and Inclusion : Experiences and Policy Issues* (Geneva : ILO and STEP), pp. 77-103.

Leisering, L. (2009) « Extending Social Security to the Excluded : Are Social Cash Transfers to the Poor an Appropriate Way of Fighting Poverty in Developing Countries ? », *Global Social Policy*, 9(2), pp. 246-273, <http://dx.doi.org/10.1177/1468018109104628>.

Longuenesse, E. (1992) « Systèmes de santé et systèmes de protection sociale dans le monde arabe », *Maghreb-Machrek*, no 138, pp. 111-128.

Lopes-Wohnlich, D., F.-X. Merrien et J. Debonneville (2011) *De Brasilia à Manille : la mise en œuvre de politiques sociales axées sur la dimension genre au Brésil et aux Philippines : le cas de la Bolsa Família et du Pantawid Pamilyang Pilipino Program*, EADI International Congress, York, 19-22 septembre, http://eadi.org/gc2011/lopes_wohnlich-313.pdf.

McCord, A. (2009) *Cash Transfers and Political Economy in Sub-Saharan Africa*, Project Briefings no 31 (London : Overseas Development Institute).

McKinnon, R. (2010) « Social Risk Management and the World Bank : Resetting the “Standards” for Social Security ? », *Journal of Risk Research*, 7(3), pp. 297-314,

<http://dx.doi.org/10.1080/1366987042000176244>.

Merrien, F.-X. (2000) « Nouveau régime économique international et devenir des Etats- providence » in de Senarclens, P. (dir.) *Maîtriser la mondialisation* (Paris : Presses de Sciences Po), pp. 77-113.

Merrien, F.-X. (2001) « The World Bank's New Social Policies : Pensions », *International Social Science Journal*, 53(170), pp. 537-550, <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2451.00343>.

Merrien, F.-X. (2006) « La bataille des pensions », in Comelieu, C. (dir.) *Le défi social du développement : globalisation et inégalités* (Paris : Karthala), pp. 195-226.

Merrien, F.-X. et A. F. Mendy (2010) « International Organizations » in Hart, K., J.-L. Laville and A. D. Cattani (eds.) *The Human Economy* (Cambridge : Polity Press), pp. 39-50.

Merrien, F.-X., R. Parchet et A. Kernén (2005) *L'Etat social : une perspective internationale* (Paris : Armand Colin).

Mkandawire, T. (2004) *Social Policy in a Development Context* (Geneva : United Nations Research Institute for Social Development).

Molyneux, M. (2008) « The “Neoliberal Turn” and the New Social Policy in Latin America : How Neoliberal, How New ? », *Development and Change*, 39(5), pp. 775-797, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00505.x>.

Munro, L. T. (2008) « Risks, Needs and Rights : Compatible or Contradictory Bases for Social Protection » in Barrientos, A. and D. Hulme (eds.) *Social Protection for the Poor and the Poorest : Concept, Policies and Politics* (Basingstoke : Palgrave Macmillan), pp. 27-46.

OIT (Organisation internationale du travail) (1952) *C102 – Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum)* (Genève : OIT). http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312247:NO.

Ravallion, M. et Q. Wodon (1997) *Poor Areas, or Only Poor People ?*, Policy Research Working Papers no 1798 (Washington, DC : The World Bank), <http://go.worldbank.org/61N7C0X1G0>.

Rawlings, L. B. (2005) « Une nouvelle approche de l'assistance sociale : l'expérience de l'Amérique latine avec les programmes de transferts conditionnels en espèces », *Revue internationale de sécurité sociale*, 58(2-3), pp. 157-192.

Rawlings, L. B. et G. Rubio (2003) *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs : Lessons from Latin America*, Policy Research Working Papers no 3119 (Washington, DC : The World Bank), <http://go.worldbank.org/L7RZYL07J0>.

Schubert, B. et R. Slater (2006) « Social Cash Transfers in Low-Income African Countries : Conditional or Unconditional ? », *Development Policy Review*, 24(5), pp. 571-578, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2006.00348.x>.

- Severino, J.-M. et J.-M. Debrat (2010) *L'aide au développement* (Paris : Le Cavalier Bleu).
- Skoufias, E. (2001) *Progesa and Its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico : A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI* (Washington, DC : International Food Policy Research Institute), http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/skoufias_finalsyn.pdf.
- Skoufias, E. et B. McClafferty (2001) *Is Progesa Working ? Summary of the Results of an Evaluation by IFPRI*, FNCD Discussion Papers no 118 (Washington, DC : International Food Policy Research Institute), <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/fcndp118.pdf>.
- Somavia, J. (2009) *The Global Financial Crisis and Its Impact on the Work of the UN System*, CEB Issue Papers (New York : UN System Chief Executives Board for Coordination [CEB]).
- Strang, D. et P. M. Y. Chang (1993) « The International Labor Organization and the Welfare State : Institutional Effects on National Welfare Spending, 1960–80 », *International Organization*, 47(2), pp. 235-262, <http://dx.doi.org/10.1017/S0020818300027934>.
- Ulriksen, M. S. (2012) « Questioning the Pro-Poor Agenda : Examining the Links between Social Protection and Poverty », *Development Policy Review*, 30(3), pp. 261-281, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7679.2012.00576.x>.
- Valencia Lomelí, E. (2008) « Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America : An Assessment of Their Contributions and Limitations », *Annual Review of Sociology*, 34, pp. 475-499, <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.34.040507.134537>.
- Voipio, T. (2007) « Social Protection for Poverty Reduction : The OECD/DAC/POVNET View », *IDS Bulletin*, 38(3), pp. 45-50, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1759-5436.2007.tb00374.x>.
- Vuarin, R. (2000) *Un système africain de protection sociale au temps de la mondialisation ou « Venez m'aider à tuer mon lion... »* (Paris : L'Harmattan).
- Wei, Nanzhi (2010) « Le système de protection sociale des personnes âgées en Chine », *La Vie des idées*, 9 septembre, <http://www.laviedesidees.fr/Le-systeme-de-protection-sociale.html>.
- Willmore, L. (2006) « Les pensions de vieillesse universelles dans les pays en développement : l'exemple de Maurice », *Revue internationale de sécurité sociale*, 59(4), pp. 85-112.
- World Bank (2001) *Social Protection Sector Strategy : From Safety Net to Springboard* (Washington, DC : The World Bank).
- Zhu, Yukun (2009) *A Case Study on Social Security Coverage Extension in China*, Working Papers no 7 (Geneva : International Social Security Association).