



Social Protection Discussion Paper Series

Une introduction aux filets sociaux de sécurité dans les économies de transition

Louise Fox

Mars 2003

Social Protection Unit
Human Development Network
The World Bank

Social Protection Discussion Papers are not formal publications of the World Bank. They present preliminary and unpolished results of analysis that are circulated to encourage discussion and comment; citation and the use of such a paper should take account of its provisional character. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author(s) and should not be attributed in any manner to the World Bank, to its affiliated organizations or to members of its Board of Executive Directors or the countries they represent.

For free copies of this paper, please contact the Social Protection Advisory Service, The World Bank, 1818 H Street, N.W., MSN G8-802, Washington, D.C. 20433 USA. Telephone: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, E-mail: socialprotection@worldbank.org. Or visit the Social Protection website at <http://www.worldbank.org/sp>.

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

Une introduction aux filets sociaux de sécurité dans les économies de transition

Louise Fox

Mars 2003

Unité de la Protection sociale

Réseau du Développement Humain

Banque mondiale

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Les découvertes, interprétations, et conclusions exprimées dans cette note sont exclusivement celles des auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées à la Banque Mondiale, aux organisations qui lui sont affiliées ou aux membres de son Comité de Directeurs Exécutifs ou des pays qu'ils représentent.

Pour obtenir des exemplaires gratuits de cette publication, prière de contacter le Service Consultatif de protection sociale de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW., MSN G8-802, Washington D.C. 20433, Etats Unis. Téléphone : (202) 458.5267, Télécopie : (202) 614-0471, E-mail : socialprotection@worldbank.org.

Ou visitez le site internet du département de la protection sociale : <http://www.worldbank.org/sp>.

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

L'introduction aux filets sociaux de sécurité de la Banque mondiale a pour but de fournir une ressource pratique aux personnes impliquées dans le concept et la mise en oeuvre de programmes de filets sociaux de sécurité dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail d'interventions, de contextes par pays, de thèmes et de groupes ciblés, mais aussi la philosophie actuelle des spécialistes et des praticiens sur le rôle des filets sociaux de sécurité dans le cadre de l'agenda plus large du développement. Les notes d'introduction ont pour but de refléter un standard élevé de qualité aussi bien qu'un degré de consensus au sein de l'équipe Banque mondiale des filets de protection et avec les praticiens généralistes sur les meilleures pratiques et les meilleures politiques. Les sujets d'introduction sont initialement révisés par un comité d'organisation composé de spécialistes de la Banque mondiale et de spécialistes externes, et les notes préparatoires sont soumises à l'examen des pairs pour un contrôle de qualité. Cependant le format de cette série est assez flexible de manière à refléter les développements importants dans ce domaine d'une manière opportune.

La série d'introduction apporte sa contribution aux matériaux d'enseignement couverts lors du cours sur les Filets sociaux de sécurité offert à Washington DC aussi bien que lors de divers autres cours sponsorisés par la Banque. L'introduction aux Filets sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de la Protection Sociale du Réseau de Développement Humain et par l'Institut de la Banque mondiale. L'Institut de la Banque mondiale offre aussi des cours régionaux sur mesure par correspondance de façon régulière.

Pour plus d'information sur la note relative aux séries d'introduction et sur les notes concernant d'autres sujets de couverture sociale, veuillez contacter le Service Consultatif de Protection Sociale; téléphone (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; email: socialprotection@worldbank.org. Des copies des notes reliées aux filets de protection, y compris la série d'introduction aux filets de protection sociale, sont disponibles électroniquement à <http://www.worldbank.org/safetynets>. Le site web comprend aussi des versions traduites de ces notes, dès que celles-ci sont disponibles. Un plan ambitieux de traduction est en cours de réalisation (particulièrement pour l'espagnol et le français, et certains en russe). Pour plus d'information sur les cours de l'Institut de la Banque mondiale relatifs aux filets sociaux de sécurité, veuillez visiter le site web <http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets>.

Notes Récentes et en Voie de Publication, Série : Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'Août 2002¹

<i>Thème</i>	<i>Auteur</i>
<i>Program Interventions</i>	
Cash transfers	Tabor
Food related programs	Rogers and Coates
Price and tax subsidies	Alderman
Fee waivers in health	Bitran and Giedion
Fee waivers in housing	Katsura and Romanik
Public works	Subbarao
Micro credit and informal insurance	Sharma and Morduch
<i>Cross-cutting Issues</i>	
Overview	Grosh, Blomquist and Ouerghi
Institutions	de Neubourg
Targeting	Coady, Grosh and Hoddinott
Evaluation	Blomquist
Political Economy	Graham
Gender	Ezemenari, Chaudhury and Owens
Community Based Targeting	Conning and Kevane
<i>Country Setting/Target Group</i>	
Very Low Income Countries	Smith and Subbarao
Transition Economies	Fox
Non-contributory pensions	Grosh and Schwarz

1. Papers may be added or deleted from the series from time to time.

Résumé

Cette note se concentre sur l'expérience faite par les pays d'économie de transition en Europe Centrale et de l'Est, ainsi qu'en Asie Centrale, dans la provision de filets de sécurité adéquats aux populations pauvres sur les 10 dernières années. L'article discute le problème de la pauvreté et de la vulnérabilité -qui étaient les pauvres, et comment la réponse à cette question a changé sur la décennie ; elle observe les différents types d'intervention offerts par les gouvernements, et comment ces contrats ont évolué sur la période. Elle passe en revue les preuves de l'efficacité de ces programmes à atteindre les pauvres, à réduire leur pauvreté de revenu, ou à réduire d'autres aspects de la pauvreté (e.g. l'exclusion sociale). Les résultats sont assez frappants, puisque dans tous les pays, les politiques classiques de filet de protection ciblé ont joué un petit rôle dans la réduction de la pauvreté. Ceci était dû en partie au caractère unique de la période -des bonnes pratiques conventionnelles n'étaient pas toujours applicables.

Récemment, plusieurs pays de la région ont amélioré leur couverture et le ciblage de leurs programmes, et offrent de bons modèles aux autres pays. Si tous les pays de revenu moyen de la région adoptaient ces modèles, y compris l'assurance d'un financement adéquat, il est possible de réduire réellement la pauvreté, et ce, à bas coût.. Le financement de ce bénéfice pourrait venir de la réduction des dépenses sur des catégories de bénéfices non-ciblés et sur les subventions dans le domaine de l'énergie. Les pays à faible revenu peuvent trouver que la mise en œuvre d'un système de bénéfices complet lié à la situation de fortune est trop coûteuse et administrativement complexe, quoiqu'il faille noter que l'Arménie et l'Albanie ont toutes deux mis en application de tels programmes avec succès. Ces pays peuvent souhaiter essayer des solutions moins complexes, telles que la distribution de rations alimentaires à l'école ou des programmes de repas scolaires. Des dérogations d'honoraires ou des subventions améliorant l'accès aux services sociaux des pauvres pourraient aussi s'avérer salutaires.

Table des matières

Introduction.....	1
Performance économique pendant la période de transition, l’engagement des ménages et la réaction issue de la politique	3
Réduction de la pauvreté: Le rôle et l’efficacité des programmes de protection.....	12
Analyse des expériences de réseau de protection	19
Aller de l’avant: Leçons pour l’avenir des pays en période de transition et pour les autres pays	23
Annex 1: Summary of Recent Country-Level Analyses on Poverty and the Effectiveness of Safety Nets	28
References.....	30
Encadré	
1: Evaluation de l’efficacité des programmes de transferts à réduire la pauvreté.....	13
Tableaux	
1: Taux de pauvreté absolue et Evolution de l’inégalité du revenu pendant la période de transition.....	8
2: Nombre et taux des enfants en soin résidentiel, par sous-région principale, 1989 and 1999.....	18
3: Couverture, efficacité du ciblage, et réalité des bénéficiaires dans les pays sélectionnés de la zone ECAC, 1993-95	20
4: Programmes typiques de réseau de protection, expérience dans la zone ECAC et options pour l’avenir	24

Introduction aux filets de sécurité des économies de transition

Louise Fox

Introduction

Dans leur forme la plus pure, “les économies de transition” sont une caractéristique unique de la dernière décennie du vingtième siècle. Le terme s’applique plus couramment aux pays de l’ancienne Union Soviétique et à ces pays d’Europe Centrale et de l’Est que l’on connaissait sous le nom de « Bloc Soviétique »¹ et concerne les changements dans les structures économiques et sociales libérées par la chute du mur de Berlin à l’automne 1989 et le démantèlement subséquent de l’Union Soviétique en 1991-1992. Les transitions sont habituellement considérées comme étant de deux sortes:

- La transition d’une économie totalement planifiée, avec une propriété des industries de production appartenant principalement à l’Etat, vers une économie de marché avec une propriété des avoirs relevant principalement du secteur privé, et des institutions économiques supportant le marché.
- La transition d’un pays-Etat à parti unique ayant des relations importantes dans les domaines économique et politique (notamment dans le secteur de la sécurité) avec l’Union Soviétique, vers un pays-Etat ayant des relations commerciales plus ouvertes et plus globales, et un autre système politique. Dans la plupart des pays européens relevant de ces pays en transition, celle-ci a pour but explicite de les amener à une démocratie pluraliste, c’est-à-dire à l’établissement de liens étroits avec l’Europe Occidentale (y compris l’entrée dans l’Union Européenne pour au moins 10 pays), alors que pour d’autres pays, le but n’est pas aussi clair.

Dans un sens plus large, l’univers des économies de transition est plus répandu. Un certain nombre de pays d’Afrique et d’Asie se sont aussi engagés dans l’une ou l’autre de ces transitions. La Chine et le Vietnam, par exemple, ont amorcé même encore plus tôt le mouvement vers une économie plus ouverte et une propriété plus privée des biens, alors que la Mongolie a commencé sa transition en même temps que les pays d’Europe Centrale et d’Asie Centrale. Plusieurs pays d’Afrique Orientale, par exemple, sont en train d’effectuer des transitions similaires vers la propriété privée et vers un régime de prix et de commerce plus ouvert. Ces pays ne sont généralement pas considérés comme faisant partie du même groupe que les pays en transition de la zone Europe Centrale/Asie Centrale. Cependant, ils ont fait face à certains problèmes similaires. D’ailleurs, après une décennie de déclin économique (souvent exacerbé par un conflit armé), certaines parmi les économies les plus basses de la zone Europe

¹ Un certain nombre d’équipes a été créé pour décrire ce grand groupe hétérogène de pays, reliés entre eux, principalement du fait de leur alliance politique avec l’Union Soviétique. Tout au long de cet article, nous nous référerons à ces pays comme les pays d’Europe de l’Est et Centrale et les pays d’Asie Centrale (ECAC).

Centrale/Asie Centrale ont peut-être plus en commun avec les pays en voie de développement à faible revenu qu'avec leurs voisins immédiats plus riches.

Plusieurs aspects de la transition dans les pays d'ECAC sont exceptionnels cependant, et les mettent à part. Tout d'abord, tous ces pays ont expérimenté un choc commun – l'effondrement des relations commerciales, ce qui a administré un choc majeur à leurs économies. Les raisons pour lesquelles ce choc fut si difficile dans ces pays (plus particulièrement dans les Etats relevant de l'ancienne Union Soviétique) sont les suivantes : la vitesse du changement, qui fut rapide et ce, d'une manière inattendue, avec des conséquences hautement négatives ; et le haut niveau d'industrialisation, basé sur une spécialisation économique, par pays, de ces derniers, par comparaison avec d'autres pays en voie de développement réalisant eux aussi des transitions vers un système plus orienté vers l'économie de marché. Dans les pays de la zone ECAC (comparés à la Chine et au Vietnam par exemple), il y avait peu de choses améliorant les performances du secteur agricole qui eussent pû servir de coussin amortisseur du choc, et peu d'excédent à prélever sur l'agriculture pour financer les investissements nécessaires de la nouvelle économie. Considérées sous cette lumière, les économies de transition de la zone ECAC sont vraiment distinctes, et leur expérience des dix dernières années était unique dans l'histoire économique et sociale.

En deuxième lieu, quoique ces pays soient ethniquement assez différents, ils ont tous commencé leur transition avec des institutions similaires, modelées pour la plupart sur les pratiques soviétiques. Ces institutions comprenaient de hauts niveaux d'urbanisation (souvent accélérés au moyen de la création de villes-firmes lors des périodes les plus intenses de l'industrialisation), avec une économie associée à des salaires nombreux, qui servaient de base à un large programme d'assurance sociale ; et une grande infrastructure de service social avec une approche commune de la fourniture de services sociaux comprenant la provision de services relatifs au bien-être social. Ceci a signifié que ces pays ont commencé la transition avec des indicateurs sociaux au-dessus de la moyenne, étant donnés leurs revenus, y compris de hauts niveaux d'éducation, de bas niveaux d'inégalité, et de grandes attentes par rapport au rôle du gouvernement dans la réduction du risque. Ces conditions initiales ont confiné ces pays dans un groupe qui leur était propre, par comparaison avec le reste des pays du monde en voie de développement, à revenu moyen ou faible.

Cet article se concentre sur l'expérience des pays de la zone ECAC dans la fourniture de filets de sécurité adéquats² aux populations pauvres pendant la période de transition. Il s'agit

² Le terme "filets de sécurité" a plusieurs significations. Dans un article récent, Beasley, et al. l'ont défini comme "interventions publiques conçues pour servir deux fonctions-clés: (i) jouer un rôle de redistribution dans le transfert des ressources vers les membres les plus pauvres de la société pour les aider à sortir de la pauvreté, (ii) fournir de plus grandes occasions aux individus pour mitiger les risques issus de contingences imprévues . » (p. 4, 2001). Cette définition inclut à la fois l'aide sociale et l'assurance sociale, ainsi qu'un éventail de services sociaux. Dans cet article, nous choisissons un point de concentration plus étroit. Nous excluons l'assurance sociale pour la plus grande part, dans la mesure où ce sujet est déjà bien couvert par la littérature, et nous nous concentrons à la place sur les transferts des gouvernements aux familles, qui n'ont pas un caractère d'assurance mais ont pour but de fournir un revenu ou de s'y substituer –transferts en liquidités, coupons alimentaires, programmes reliés à l'alimentation dans lesquels le transfert implicite de revenu est important, des programmes d'emploi intensif dans les travaux publics dans le but de fournir des transferts auto-ciblés au moyen de salaires, etc. Des mécanismes fournissant des dérogations d'honoraires, des coupons ou des bourses pour des services considérés essentiels mais pour lesquels il y a habituellement un prix à payer, seront inclus –bourses scolaires, mécanismes de dérogations d'honoraires en matière de services de santé, ou pour le chauffage dans les climats

pour la plupart d'inventaires effectués, dans la mesure où, sur toute la dernière décennie, l'étendue du problème tout autant que les réactions de politique et de programmation ont évolué rapidement. Nous commençons par revoir (brièvement) l'histoire économique de la transition - déclin, résultats de celui-ci et récupération. Nous nous tournons ensuite vers la discussion des problèmes de pauvreté et de vulnérabilité -qui étaient les pauvres, et comment la réponse à cette question at-elle évolué sur la décennie ? Puis, en suivant ce qui est maintenant devenu convention (Banque Mondiale 2000b, 2002b) dans l'analyse des économies de transition, nous divisons les pays en catégories : pays de revenu plus élevé, en phase de pré-entrée dans l'Union Européenne, et les autres pays de la Fédération des Etats Indépendants et d'Europe du Sud, à revenu plus faible. Ensuite, nous observons les interventions-type offertes par les gouvernements, et comment ces contrats ont évolué pendant la période de transition. Nous passons ensuite en revue les preuves de l'efficacité de ces programmes de filets de sécurité à atteindre les pauvres, à réduire leur revenu de pauvreté ou à réduire tous les autres aspects de la pauvreté (e.g, exclusion sociale). Les résultats sont assez frappants, puisque dans tous les pays, les politiques classiques de filets de sécurité ciblés ont joué un plus petit rôle que prévu dans la réduction de la pauvreté. Ceci était dû en partie au caractère unique de la période -le ciblage n'était pas aisé. Nous concluons avec certaines leçons tirées de cette expérience, leçons qui peuvent s'avérer secourables pour les pays encore aux prises avec la transition, aussi bien que pour les autres pays, y compris ceux qui espèrent effectuer une telle transition.

Performance économique pendant la transition, l'engagement des ménages et la réaction issue de la politique

Les performances économiques pendant les 10 premières années de la transition furent caractérisées par deux événements principaux³:

- Un choc de production, causé principalement par la rupture des liens commerciaux et financiers, et par les conditions dégradées du commerce, mais aussi en raison des conflits régionaux et du déclin de la demande mondiale. Ce choc de production fut habituellement accompagné par une percée de l'inflation résultant de la répression financière précédant la transition.
- Une récupération éventuelle, menée par la croissance du secteur privé, particulièrement dans le secteur des services (qui avait été totalement réprimé pendant la période d'économie planifiée), et un rebondissement des exportations, puisque les pays étaient capables de réorienter leur offre vers la demande venant de l'Ouest.

Variations entre les pays. Dans les pays plus riches, en stade de pré-entrée dans l'Union Européenne, le déclin dû au choc de production fut plus court, durant en moyenne 3.8 ans, avec un déclin cumulatif de 22 pourcent en moyenne. En l'an 2000, les produits nationaux bruts (PNB) de la plupart de ces pays avaient retrouvé leurs niveaux de 1990. Dans certains pays (Roumanie, Pologne, Hongrie), le PNB de l'année 2000 était bien au-dessus du niveau de 1990. Le mélange de production avait cependant changé, dans la mesure où le secteur industriel est passé de 45 pourcent de valeur ajoutée à 33 pourcent, la différence étant

froids. Nous excluons la plupart des services sociaux, mais nous incluons les services de soins sociaux dans la mesure où ces derniers sont souvent un (pauvre) substitut de transferts aux familles dans les pays de l'ECAC.

³ Les faits et analyse de cette section sont extraits de la Banque Mondiale (2002g).

récupérée par le secteur des services. La part du secteur privé dans le PNB de ces pays s'étendait entre 60 et 80 pourcent du PNB en l'an 2000. La plupart de ces pays faisaient l'expérience d'un marché du travail très actif et volatile, avec des créations et destructions d'emploi significatives. A la fin de la décennie, plus de la moitié de l'emploi/embauche de la plupart de ces pays, se trouvait dans le secteur des petites et moyennes entreprises (PME). Dans tous les pays, sauf en République Tchèque (qui avait une croissance plus lente), la croissance de l'emploi est restée derrière celle du PNB. Par exemple, en Hongrie, après avoir initialement atteint presque 12 pourcent, le chômage est retombé à peu près à 9 pourcent, niveau auquel il est demeuré pour la deuxième moitié de la décennie, et le chômage à long terme est un problème (Banque Mondiale, 2001b). Les salaires sont initialement tombés, mais en l'an 2000, dans la plupart des pays, le salaire moyen était proche du niveau de 1990 ou même au-dessus.

Dans les pays plus pauvres de l'ex-Union Soviétique, et dans les pays déchirés par la guerre, comme l'ancienne Yougoslavie, l'histoire est différente -et pire. Le déclin lié au choc de production a duré en moyenne 6.5 ans, avec un déclin cumulatif de 50 pourcent du PNB en moyenne. Les pays déchirés par la guerre, tels que la Moldavie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan ont perdu plus de 60 pourcent de leur PNB, et la Géorgie a perdu 78 pourcent. En l'an 2000, le PNB avait récupéré jusqu'à une moyenne de 63 pourcent des niveaux de 1990, mais en Géorgie, le PNB a seulement récupéré jusqu'à 29 pourcent ; en Moldavie, il a seulement atteint 35 pourcent des niveaux de 1990. Le mélange de production a aussi changé dans ces pays, avec un secteur des services augmentant jusqu'à 50 pourcent du PNB, et un déclin des secteurs industriel et agricole. La haute part du secteur des services dans ces pays reflète en partie la croissance du secteur informel, qui a crû beaucoup plus rapidement dans les pays plus pauvres (Rashid et Rutkowski, 2001). La part du secteur privé dans le PNB était un peu plus petite en moyenne que dans les pays plus riches (50 pourcent, par comparaison avec 68 pourcent dans les pays plus riches), mais, ce qui est plus important, la variance est plus importante, allant de 20 à 30 pourcent en Biélorussie et au Turkménistan jusqu'à 70 pourcent en Russie. La part de l'emploi dans le secteur des PME est en moyenne plus petite (autour de 20 pourcent, même dans les pays tels que la Russie ayant un secteur privé plus grand). Ces deux tendances ont reflété la restructuration incomplète et lente du secteur étatique. Il est important de noter que l'emploi n'a pas chuté aussi rapidement que le PNB dans la plupart de ces pays, quoique les salaires aient subi une chute aigüe. Par exemple, en Moldavie et en Russie, les salaires en 1998 étaient encore de 40 pourcent en-dessous du niveau de 1990. Souvent, l'emploi était, au mieux, nominal dans la mesure où les arriérés de salaires et le non-paiement des salaires (même de ces salaires bas) étaient monnaie courante. Ce phénomène, connu sous le nom de thésaurisation des salaires, reflétait partiellement l'utilisation du secteur étatique comme employeur de dernier ressort (Rashid et Rutkowski 2001) mais cela reflétait aussi le manque d'opportunités d'emploi alternatif, dans la mesure où la croissance du secteur privé n'était pas aussi rapide et que la création d'emplois n'était pas aussi efficace que dans les pays plus riches. Le chômage (défini selon les normes de l'OIT) n'est pas mesuré régulièrement. Des données fragmentaires pour des pays tels que la Russie, l'Ukraine et la Moldavie, enregistrent des niveaux dans les dizaines, sans le déclin observé dans les pays plus riches (Rashid et Rutkowski 2001).

Effets sur les personnes. Les effets de ces variations économiques sur les ménages furent dramatiques. Pendant la planification centrale, le mot d'ordre économique promettait une sécurité du revenu du berceau à la tombe. Les niveaux de consommation n'étaient pas

vraiment « standards », et eu égard à la manière dont les personnes vivaient, ils étaient même plutôt bas, mais ils étaient sûrs. Il y avait trois piliers dans ce système :

- Bénéfices en nature: logement et services utilitaires à bas prix, moyens de transport bon marché et des services sociaux presque gratuits, tels que la garde d'enfants, l'éducation et les soins de santé. Il y avait quelques questions de qualité mais peu de problèmes d'accès;⁴
- Un travail garanti ; et
- Des paiements en liquidités aux ménages pour soutenir les dépendants -allocations pour les enfants et pensions pour les invalides et les personnes âgées (ce dernier groupe défini très libéralement). Il existait aussi un éventail de subventions spéciales pour des groupes divers (soit des groupes nécessiteux comme les vétérans handicapés ou des groupes estimés comme étant dignes de mérite particulier, tels que les officiels du parti).

La transition a affecté ces trois piliers. La chute du revenu et le développement d'une économie de marché ont démolé le concept du travail garanti. La crise fiscale qui a découlé de la chute du revenu et des difficultés initiales à percevoir des impôts du secteur non-étatique a obligé en de larges coupures en (a) et en (c). Il en est résulté que les ménages sont de suite devenus plus pauvres et plus vulnérables. La vulnérabilité a été exacerbée par la perte des économies financières, liquidées par la percée initiale de l'inflation et/ou par les crises subséquentes du système bancaire. Alors que la plupart des ménages étaient capables de conserver leur logement (leur principale source de richesse, et une source non échangeable contre des liquidités, puisqu'il n'y avait pas de marché immobilier), certains ménages ont été dans l'obligation de vendre leurs biens de consommation durables à bas prix, pour pouvoir survivre. Les ménages ont aussi souffert de sérieux coûts sociaux et psychologiques, causés par la destruction de la « vie normale » (Banque Mondiale 2000b). Des enquêtes ont rapporté l'isolement, la honte, et autre sentiment de ne plus avoir de valeur intrinsèque, et que, malgré l'éducation reçue et le dur travail effectué, les personnes ne pouvaient pas trouver un travail qui les rémunèrât de manière adéquate -ou même pas de travail du tout. Ceci était reflété au moyen d'indicateurs tels que l'augmentation des taux de divorce, d'alcoolisme, de suicide, de morbidité et de mortalité.

Qu'ont fait les gouvernements pour soutenir les ménages? Les gouvernements étaient sévèrement limités dans ce qu'ils pouvaient faire, en raison de la crise fiscale induite par la transition. Les gouvernements avaient besoin dans tous les cas de ramener la taille et la portée de leurs interventions à un niveau plus consistant avec une économie de marché, mais la chute de la production a imposé une coupe plus grande encore dans une période plus courte. Pour les pays riches, les dépenses en tant que part du PNB se sont stabilisées dans les 40 pourcent environ, mais les pays plus pauvres ont non seulement perdu de larges parts de production, ils ont aussi vu leurs recettes comme part restante de la production diminuer à leur tour, jusqu'à des niveaux plus communément trouvés dans les pays à revenu très faibles (e.g., en Géorgie, 9 pourcent du PNB).

La plupart des gouvernements ont suivi quatre grandes lignes de politique:

⁴ Alors que l'accès était largement universel, le rationnement par le fait de faire la queue avait lieu, par exemple, pour le logement. De bonnes connections politiques pouvaient affecter le temps passé dans la ligne d'attente autant que la qualité du service.

- Pour aider les personnes au chômage, ils ont institué un système de bénéfices liés au chômage et de services liés à l'emploi, financés par des prélèvements sur salaires (en fonction du salaire moyen, ce qui fait que lorsque les salaires sont tombés, les bénéfices ont suivi le même chemin). On a aussi encouragé la retraite anticipée - une politique qui s'est avérée très coûteuse.
- Pour aider les retraités, les gouvernements ont essayé de protéger les pensions, dépensant 7 à 15 pourcent du PNB sur cet article. Il en est résulté que lors de la percée de l'hyperinflation dans les années initiales de transition, les pensions moyennes, dans tous les pays, sont tombées en-dessous du niveau des salaires. Lorsque les pays se sont stabilisés, les salaires moyens ont dépassé les pensions moyennes dans certains pays, mais la dépense est demeurée élevée. Cependant, dans les pays les plus pauvres, les pensions étaient même souvent impayées et les arriérés s'accumulaient.
- Pour soutenir les ménages, les gouvernements ont augmenté lentement les coûts du logement et des services utilitaires (forçant essentiellement les compagnies de services utilitaires à courir des pertes qui étaient éventuellement couvertes par la dépréciation du capital, par la réduction des dépenses sur les services (résultant en problèmes tels que des pannes d'électricité totales ou partielles), et par des subventions (aux compagnies déficitaires); ils ont aussi offert des coupons aux locataires pour les aider à acheter leur logement. Ils ont réduit le nombre de services offerts (e.g., des maternelles gouvernementales), mais ils ont résisté à imposer des coûts pour les services sociaux, quoique des paiements informels pour les fournisseurs de service aient augmenté substantiellement.⁵ Ils ont conservé les allocations pour enfants, quoiqu'à un niveau réduit, et certains pays ont commencé à enquêter sur la situation de fortune. Certains gouvernements ont aussi conservé les transferts relatifs au « mérite ». Les programmes de congés maternité et congés maladie issus de la période d'économie planifiée ont été retenus pour ceux qui travaillaient dans le secteur couvert (entreprises étatiques, gouvernement et grandes entreprises).
- Les gouvernements ont introduit différentes formes de paiements sociaux -certains après enquête sur les revenus, d'autres par catégories, d'autres administrés au niveau national et d'autres encore administrés au niveau local. Ils ont aussi augmenté les offres de soins en résidence, et il en est résulté que le nombre d'enfants et d'adultes institutionnalisés a rapidement augmenté (Tobis 2000).

En termes de partage des dépenses, le financement pour des services fournis par le secteur public (santé, éducation, services utilitaires), était habituellement la plus grosse dépense, dans la mesure où ces derniers étaient dans tous les cas des salaires et autres paiements effectués à des entités appartenant à l'Etat. Venaient ensuite les pensions.⁶ La deuxième dépense la plus large concernait souvent les dépenses en bénéfices liés au chômage, avec les services sociaux directs la plus petite parmi cette deuxième catégorie de dépenses. Plusieurs pays ont dépensé plus sur les soins institutionnels (pour moins de 4 pourcent de la population) qu'ils ne l'ont fait sur des transferts en liquide vers les ménages pauvres. En 1999, par exemple, il fut estimé que la Russie a dépensé 50 pourcent de plus pour le soin en résidence que pour les bénéfices associés à l'aide sociale (y compris l'aide

⁵ Voir Lewis (2000) pour une analyse de cette question.

⁶ Voir Fox (1997) pour un examen de cette question.

aux victimes de Tchernobyl) et que pour les allocations familiales combinées. (Banque Mondiale 2002c).

*Qu'est-il arrivé à la pauvreté?*⁷ Comme il est bien connu, la pauvreté a augmenté dans tous les pays, même dans les pays devenus les réformateurs économiques ayant rencontré le plus de succès. Dans les pays avec la plus grande chute de revenu, la pauvreté a explosé. En 1990, il était estimé qu'1.5 pourcent de la population de la région vivait avec moins de \$1 par jour. En 1998, 5.1 pourcent de la population étaient tombés en-dessous de cette norme internationale de pauvreté (Banque Mondiale 2000b). En ayant recours au standard de \$2,15 par jour (dollars 1993, ajustés au PPP) -une norme plus raisonnable étant donné les coûts plus élevés de la consommation minimale en raison du climat froid-, la pauvreté a augmenté dans la région de 2 pourcent à 28 pourcent entre 1988 et 1998. Les taux de pauvreté varient substantiellement cependant (voir Tableau 1), avec des taux prévisibles plus élevés dans les pays à revenu plus faible.

L'inégalité a aussi augmenté substantiellement, plus particulièrement dans les pays à revenu plus faible (Tableau 1). Il était attendu qu'il y aurait une augmentation de l'inégalité, dans la mesure où l'économie planifiée avait substantiellement des salaires compressés. Cette compression des salaires était, à long terme, inconsistante avec des frontières ouvertes et un marché libre de l'emploi. Mais les augmentations de l'inégalité n'étaient pas en corrélation avec l'intensité des réformes du marché. Au contraire, elles ont tendu à être plus élevées dans les pays à réforme partielle, reflétant la «capture» d'avoirs appartenant autrefois au secteur public par un groupe d'élite, et l'augmentation de la corruption (Banque Mondiale 2000a et UNICEF 2001). En ce qui concerne la pauvreté, les effets de l'augmentation de l'inégalité ont été négatifs pour plusieurs raisons. Tout d'abord, dans les pays à forte inégalité, cela a pu réduire la croissance. En deuxième lieu, l'augmentation de l'inégalité amplifie l'effet négatif du déclin de la production sur la pauvreté et diminue l'effet positif de la récupération. C'est pourquoi, même dans les économies à croissance très rapide, la pauvreté est encore à des niveaux plus élevés qu'avant la transition. En troisième lieu, une inégalité grandissante apparaît avoir fait augmenter corollairement les coûts psychologiques de la pauvreté.⁸

Un aspect important de la nature de la pauvreté dans la période de transition est qu'elle semble être assez temporaire -les ménages tendent à suivre des cycles d'entrée et de sortie de la pauvreté. Plusieurs ménages ont été soumis à de grands chocs de revenu. Comme ils ne possédaient que peu d'économies ou peu d'avoirs en liquide, ces chocs se sont traduits directement en des chocs sur la dépense -l'égalisation de la consommation n'était pas possible. En utilisant des données de comité, les enquêteurs ont découvert qu'en Russie, 45 pourcent des ménages étaient pauvres au moins une fois sur une période de quatre ans, mais seulement 3.4 pourcent étaient pauvres pendant toutes les quatre années (Luttmer 2000, cité dans la Banque Mondiale 2000b). En Pologne, une analyse similaire a montré 32 pourcent de pauvres au moins à une seule époque, mais seulement 6 pourcent de pauvres sur toute la durée des quatre ans. En Hongrie, les chiffres étaient de 9 pourcent et de 26 pourcent. Même dans la pauvre Géorgie, plus de 80 pourcent de la population échappent à la pauvreté sur le cours d'une année (Banque Mondiale 1999b).

⁷ Cette section sur la pauvreté est extraite de la Banque Mondiale (2000b). Voir la même source pour une discussion extensive des questions de mesure.

⁸ Les hauts coûts psychologiques de la pauvreté dans les économies de transition sont bien documentés dans une série d'études qualitatives de la pauvreté commissionnées par la Banque Mondiale et autres organisations. Celles-ci ont été résumées et citées dans Banque Mondiale (2000b).

Tableau 1: Taux de pauvreté absolue et évolution de l'inégalité du revenu pendant la période de transition

<i>Pays</i>	<i>Nombre de personnes subissant une pauvreté absolue (\$2.15/day)^a</i>	<i>Coefficient Gini pour le revenu par tête</i>		
		<i>1987-90</i>	<i>1993-94</i>	<i>1996-99</i>
<i>Europe Centrale</i>				
République tchèque	0.0	0.19	0.23	0.25
Hongrie	1.3	0.21	0.23	0.25
République de Slovaquie	2.6	—	—	—
Slovénie	0.0	0.22	0.29	0.25
Pologne	1.2	0.28	0.28	0.33
<i>Europe du Sud Est</i>				
Albanie	11.5	—	—	0.27
Bulgarie	3.1	0.23	0.38	0.41
Croatie	0.2	0.36	—	0.35
Macédoine, FYR	6.7	—	—	0.37
Roumanie	6.8	0.23	0.29	0.30
<i>Etats Baltes</i>				
Lithuanie	3.1	0.23	0.33	0.34
Lettonie	6.6	0.24	0.31	0.32
Estonie	2.1	0.24	0.35	0.37
<i>Pays Slaves</i>				
Fédération de Russie	18.8	0.26	0.48	0.47
Ukraine	3.0	0.24	0.47	0.33
Moldavie	55.4	0.27	—	0.42
Biélorussie	1.0	0.23	0.28 ^c	0.28
<i>Caucase et Asie Centrale</i>				
Arménie	43.5	0.27	—	0.59
Azerbaïdjan	23.5	—	—	—
Géorgie	18.9	0.29	—	0.43
Kirgizistan	49.1	0.31	0.55	0.47
Kazakhstan	5.7	0.30	0.33	0.35
Tadjikistan	68.3	0.28	—	0.47
Turkménistan	7.0	0.28	0.36	0.45

— non disponible

^a Principalement 1998-99, voir source pour les détails.

Source: Banque Mondiale 2000b, pp. 35 and 140.

Reliée à ce qui a été dit ci-dessus, est la perception subjective de pauvreté dans les pays de la zone ECAC. Les chocs de revenu auxquels il est fait référence ci-dessus n'ont pas été

vus positivement par la population⁹. Lorsqu'il a été demandé aux Russes, en 1993, quel était leur idée de ce que devrait être un seuil minimum de pauvreté, la réponse a généré un chiffre qui mettait 90 pourcent de la population dans la catégorie des personnes souffrant de la pauvreté -environ 3 à 4 fois les estimations officielles (Ravallion et Loshkin 1999). Comme le déclin économique continuait, cependant, ce seuil subjectif de pauvreté est progressivement tombé, tant et si bien qu'en 1997, seulement 60 pourcent de la population vivait dans la pauvreté (toujours selon cette perception d'un seuil de pauvreté selon les personnes de la rue). Alors que les attentes des individus diminuaient progressivement, il y avait encore un sentiment profond que la pauvreté était répandue. Même dans les pays dont les niveaux de revenu avaient récupéré et dans lesquels la plus grande partie de la population vivait mieux, en termes de dépenses, qu'elle ne le faisait en 1990, plusieurs individus rapportaient être dans une situation pire depuis le début de la période de transition.¹⁰

Qui sont les pauvres? Les éléments en corrélation avec la pauvreté du revenu indiquent un dénominateur commun significatif entre les économies de transition. En général, les personnes âgées ne sont pas sur-représentées au sein des personnes pauvres. Contrairement aux attentes initiales, ce groupe est principalement resté au-dessus du seuil de pauvreté, pour plusieurs raisons. La première, des dépenses élevées (souvent non viables) dans le domaine des retraites ont soutenu ce groupe. La deuxième, les âges de départ à la retraite sont bas. Il en résulte que la plupart de ces personnes ont continué de travailler pendant au moins 10 ans après leur mise en retraite, ce qui leur a fourni une deuxième source de revenu. La troisième, la plupart de ces personnes étaient les bénéficiaires de programme de privatisation du logement ou de programme de rapatriement de la terre. Alors qu'il était difficile de vendre cet avoir et d'augmenter le revenu en liquide, le logement (et la terre associée) ont vraiment fourni un moyen de subsistance, grâce à la possession d'un jardin de légumes, par exemple. Il existe un petit sous-groupe de retraités plus âgés (au-dessus de 70 ans) dans les pays plus riches, qui vivent souvent seuls, qui ont dû faire face à la pauvreté et aux privations. Ce sont habituellement des femmes, en raison de la différence moyenne de 10 ans dans l'espérance de vie entre hommes et femmes. Dans les pays pauvres, dans lesquels les retraites ont été coupées et dans lesquels les arriérés se sont accumulés, la pauvreté des personnes retraitées est en augmentation. Dans ces pays aussi les retraités célibataires font face à un risque élevé de pauvreté (e.g., Géorgie, Moldavie).

Comme dans le reste du monde, un rapport de dépendance plus élevé est en corrélation avec la pauvreté, dans la mesure où les familles nombreuses, particulièrement celles avec des enfants, ont plus de chance d'être pauvres. Ceci est le cas même lorsque le revenu du ménage ou les données de la dépense sont corrigées par des économies d'échelle, en utilisant une échelle d'équivalence. Alors que peu de ménages dans les pays européens ont plus de deux enfants, ceux dont c'est le cas, et plus particulièrement s'il n'y a qu'un seul revenu, ont une probabilité élevée de pauvreté.¹¹ Dans les zones plus pauvres telles que le Caucase, les familles ont formé de plus en plus des familles multi-générationnelles comme stratégie de confrontation du risque, mais ces familles connaissent encore une probabilité

⁹ Ceci est un autre rappel du résultat bien connu selon lequel la variation a autant d'importance pour les personnes que la moyenne. Plusieurs études ont montré que les personnes sont hostiles au risque et sont prêtes à échanger un taux de retour pour un risque moindre.

¹⁰ Voir Banque Mondiale (2002b) pour une discussion de cette question en Bulgarie.

¹¹ Par exemple, en Lettonie, le risque relatif de pauvreté fait plus que doubler si un ménage a plus de deux enfants. Cependant, seulement deux pourcent des familles lettones tombent dans cette catégorie. (Gassmann 2000).

plus élevée de pauvreté lorsqu'il y a des enfants. La seule exception concerne les ménages avec un seul chef de famille et des enfants, dont l'autre soutien a émigré, mais envoie des fonds. Ces envois de fonds sont un facteur significatif d'aide à la prévention de la pauvreté en Arménie (Murrugarra 2002).¹²

Les causes principales de pauvreté dans les pays de la zone ECAC sont les salaires faibles des parents qui travaillent (y compris les salaires des employés dans les pays où les salaires ne sont pas payés régulièrement) ou le manque de personnes recevant un salaire dans les ménages.¹³ Les ménages dont le chef de famille est au chômage ou ne travaille pas, connaissent les plus forts taux de pauvreté. Ceci indique que l'assurance-chômage et les politiques actives du marché de l'emploi ont eu une efficacité limitée, par rapport, par exemple, aux programmes de retraites.¹⁴ Une des raisons en est le chômage à long terme, qui n'est pas allégé par l'assurance-chômage, parce que les bénéfices liés à cette dernière sont limités dans la durée. En Bulgarie par exemple, 64 pourcent des personnes au chômage l'étaient depuis plus d'une année. Une autre raison est le manque d'éligibilité. Ceux qui ont quitté le secteur public pour travailler dans le secteur informel peuvent ne pas être couverts.

Plus communs que le chômage comme cause de pauvreté, cependant, sont les bas salaires (ou revenu faible du travail indépendant). En Pologne, Lituanie, Moldavie et Géorgie, plus de 70 pourcent des ménages pauvres ont un chef de famille qui travaille.¹⁵ Le problème est le revenu de ces travailleurs. Comme les différences de salaires se sont agrandies, particulièrement entre les travailleurs ayant plus ou moins d'éducation, les ménages dont les personnes recevant un salaire ont moins de ressources personnelles en capital humain, se retrouvent eux-mêmes plus souvent dans la pauvreté. En Russie, 34 pourcent des employés reçoivent des salaires mensuels en-dessous des deux-tiers du médian (par comparaison avec 14 pourcent en moyenne dans les pays de l'OCDE) (UNICEF 2001). Plusieurs de ces personnes recevant des salaires bas vivent dans des ménages pauvres. En Ukraine, le niveau d'éducation du chef de famille est le plus grand corollaire de la pauvreté (Banque Mondiale 2001^e). En Bulgarie, les individus de plus de 18 ans n'ayant pas reçu une éducation secondaire ont un taux de pauvreté 10 fois plus élevé que leurs collègues ayant reçu un niveau d'éducation plus élevé. Cependant, dans les pays dont les salaires réels sont tombés plus bas et dont des niveaux élevés d'arriérés de salaires et de thésaurisation des salaires persistent, le fait d'avoir plus d'éducation ne réduit pas substantiellement le risque de pauvreté. Par exemple, le rapport éducation/pauvreté est très faible en Arménie et en Géorgie (Banque Mondiale 1999b, 1999c).

Dans la plupart des pays, les taux de pauvreté rurale sont plus élevés, reflétant les difficultés du secteur agricole, qui est maintenant ouvert à la concurrence de producteurs étrangers efficaces, particulièrement dans les pays plus riches et proches des côtes. En Bulgarie, les résidents des zones rurales ne forment qu'un-tiers des ménages, mais deux-tiers des pauvres ; en Pologne et en Lettonie, les résidents des zones rurales ont un risque 50

¹² Il n'est pas certain que le flot irrégulier des envois de fonds compte pour le haut taux de pauvreté transitoire et pour le taux beaucoup plus faible de pauvreté chronique en Arménie.

¹³ Banque Mondiale 2000b, pp. 70-71.

¹⁴ Ceci n'est pas nécessairement un point faible dans la mesure où l'objectif principal des pensions et de l'assurance-chômage est l'égalisation du revenu, ce qui est relié à, mais n'est pas la même chose que, la réduction de la pauvreté. Cependant, les performances faibles de l'assurance-chômage à réduire la pauvreté font poser des questions sur d'autres plans qui pourraient diminuer certains bénéfices afin de cibler une aide plus soutenue aux chômeurs de longue durée.

¹⁵ Banque Mondiale 2000b, p. 95.

poucent plus élevé de pauvreté (UNICEF 2001). Dans ces pays, le secteur agricole a un grand nombre de fermiers de subsistance, et une minorité de fermiers commerciaux plus prospères. Si un ménage rural a des sources additionnelles de revenu (e.g., des salaires et/ou des pensions), il a plus de chance de ne pas tomber dans la pauvreté que s'il doit dépendre de sa seule production. Dans les pays les plus pauvres, l'économie est si déprimée que les zones rurales et urbaines à la fois sont pauvres, et que l'accès à la terre pour un fermage de subsistance fait réellement partie intégrante du filet de sécurité. Une chose commune aux zones rurales dans tous les pays est leur accès moindre au soutien gouvernemental sous la forme de transferts en liquide (excepté pour les pensions) et de subventions du chauffage (qui tendent à atteindre principalement les ménages urbains), et à des services publics de basse qualité comme l'éducation. Ceci a contribué à la croissance de la pauvreté rurale et a augmenté la sévérité de cette dernière.

Dans les zones urbaines, les capitales sont en plein essor. Leurs résidents tendent à avoir un meilleur accès aux programmes publics, y compris aux programmes de filets de sécurité. En dehors de la capitale, plusieurs pays connaissent des poches de pauvreté dans certaines villes, (type ville minière, sponsorisée par une entreprise) dont l'usine principale a fermé. Ceci est en partie causé par une mobilité stagnante de la main-d'œuvre. Les travailleurs au chômage et plus âgés trouvent difficile de déménager pour plusieurs raisons, y compris le coût du déménagement et la rupture des réseaux sociaux. Finalement, les minorités ethniques connaissent un plus grand risque de pauvreté, tout comme les zones peuplées par ces minorités. En Bulgarie, les Romanichels ont dix fois plus de chance d'être pauvres que les Bulgares, alors que les Turcs ont quatre fois plus de chance d'être pauvres. (Banque Mondiale 2002b).

Le problème des échelles d'équivalence, ou savons-nous réellement mesurer la pauvreté?
La plupart des estimations de pauvreté présentées dans cet article sont en nombre de personnes dont le revenu du ménage par tête est en-dessous d'un seuil de pauvreté. Dans la plupart des cas, ceci est corrigé par une échelle d'équivalence, qui réduit le dénominateur dans la fraction (revenu du ménage/nombre de personnes dans le ménage), lorsque le ménage comprend deux personnes ou plus, pour faire des ajustements aux économies d'échelle dans la production du ménage (en se basant sur l'idée ancienne que deux personnes peuvent vivre plus chichement qu'une seule). Dans les données non corrigées, les personnes âgées sont constamment moins pauvres que les familles avec enfants, parce qu'elles ont tendance à vivre au sein de ménages plus petits. Une fois qu'une correction est faite, la part des pauvres âgés tend à augmenter dans tous les pays (quoique peu de ménages ayant beaucoup d'enfants n'en sortent, ce qui indique que la pauvreté est encore plus sévère dans ce groupe). Est-ce là la fin de l'histoire ?

Dans un article récent, Lanjouw, Milanovic, et Paternostro (1998) essaient de disséquer un peu plus la question des échelles d'équivalence. Ils notent qu'un ménage consomme typiquement à la fois des biens et des services partagés (logement, services utilitaires), et des biens de consommation individuels (alimentation, soins médicaux). Le panier consommé (et nécessaire) par le ménage diffère en fonction de la démographie. Les ménages avec enfants tendent à dépenser plus dans le domaine de l'éducation par exemple, alors que ceux comprenant des personnes âgées tendent à dépenser plus dans le secteur des soins de santé. Une échelle d'équivalence capture typiquement (et combine) ces deux dimensions : (a) le prix relatif des biens partagés contre celui des biens individuels, et (b) le prix relatif des biens et des services consommés par les enfants contre ceux consommés par les adultes (y compris les personnes

âgées). Dans les économies où ces prix relatifs sont stables, l'utilisation d'un facteur pour ajuster les deux dimensions, peut être appropriée. Cependant, dans les économies de transition, les deux prix relatifs changent dans la mesure où les subventions s'arrêtent et que l'économie s'ouvre aux importations. La plupart des biens partagés, tels que le logement et les services utilitaires, sont devenus plus chers. Certains biens de consommation individuels, tels que certains aliments, sont devenus relativement meilleur marché, alors que d'autres (e.g., l'éducation et plus particulièrement les services de santé) sont devenus plus chers. Il en résulte que sur la période de transition, le coût relatif du panier ménager de base a changé plusieurs fois. Ceci signifie qu'il peut ne pas y avoir une échelle d'équivalence sur laquelle se reposer pour la période.

Deux implications découlent de cette analyse. Dans la première, les décomptes de pauvreté (même lorsqu'ils sont ajustés par un facteur d'équivalence) et en particulier les comparaisons intertemporelles dans les économies de transition, sont soumis à un «bruit» significatif. Lanjouw, et. Al., suggèrent dans leur conclusion que la meilleure façon d'observer le risque de pauvreté d'un ménage se fait par le rapport total de dépendance - moins il y a de personnes touchant des salaires (y compris les personnes touchant des pensions) dans un ménage, plus grande est la probabilité de pauvreté. Ceci est clairement et évidemment vrai, pas seulement dans les pays de la zone ECAC. Dans la deuxième, et la plus importante pour une politique, ces changements du prix relatif ont assujéti les ménages, même ceux qui recevaient un revenu moyen, à des chocs significatifs et inattendus qui se sont avérés difficiles à gérer. Ceci s'est ajouté à la perception subjective de la pauvreté et aux coûts psychologiques de la période de transition. Pour les personnes âgées vivant sur des revenus fixes, s'ajuster aux changements des prix relatifs a été particulièrement dur. Ce n'est pas étonnant que, quoique non pauvre en règle générale, ce groupe soit souvent le plus insatisfait de ses conditions de vie pendant la période de transition, une prise de position qui attire habituellement une large sympathie et un soutien du public.

Réduction de la pauvreté: Le rôle et l'efficacité des programmes de filets de sécurité

Comme il a été noté plus haut, les pays ont eu recours à un éventail d'interventions publiques pour combattre la pauvreté. La vaste majorité de ces dernières (classées par dépense) n'était pas ciblée (Encadré 1), impliquant que la majorité des bénéficiaires est allée aux non-pauvres.

Encadré 1: Evaluation de l'efficacité, en matière de réduction de la pauvreté, des programmes de transfert

L'efficacité d'un programme de transfert dans la réduction de la pauvreté (l'étendue du ciblage) peut être caractérisée de plusieurs façons:

- *Couverture*: le pourcentage des pauvres qui reçoivent le bénéfice
- *Fuite*: la part des dépenses qui s'en va vers les non-pauvres
- *Adéquation*: la part moyenne du bénéfice dans la consommation totale du ménage, ou, alternativement, le dénombrement de la pauvreté (et/ou déficit de pauvreté) sans les bénéficiaires.

Un bénéficiaire peut avoir des rangs différents pour chaque dimension. Par exemple, des programmes non ciblés d'égalisation du revenu, tels que les programmes de pensions publiques ou l'assurance-chômage, tendent à avoir un taux de fuite élevé mais aussi un haut effet sur le taux de pauvreté. Les programmes de filets de sécurité ne sont pas principalement conçus pour égaliser le revenu, mais plutôt pour faire diminuer les privations absolues. Idéalement, ces programmes devraient avoir une large couverture, une fuite faible et une haute adéquation. Les programmes de réserve universelle ou basée sur les contributions sont excellents pour la gestion du risque social, mais peuvent s'avérer coûteux comme programmes de réduction de la pauvreté, comparés à d'autres programmes de filets de sécurité plus ciblés. Cependant, si ces programmes plus larges ne sont pas en place, obtenir une réduction équivalente de la pauvreté avec des programmes ciblés serait plus coûteux et peut-être moins viable politiquement (voir Graham 2001 pour une discussion). Une question-clé est le mélange des dépenses, particulièrement lorsque les bénéfices de l'assurance sont financés sur une base « payez-quand-vous-partez ».

En Russie, des analyses récentes ont découvert que plusieurs programmes de filets de sécurité n'étaient pas ciblés. En général, une étude gouvernementale a découvert que seulement un-tiers du total des dépenses en matière de filets de sécurité atteignait les pauvres -deux-tiers fuyaient vers les non-pauvres. Les subventions de pétrole et de location sont un bon exemple. Ces subventions étaient allouées de manière disproportionnée aux deux villes les plus riches -Moscou et Saint Petersburg, où 36 pourcent ont reçu une subvention contre seulement 6 pourcent dans les zones rurales. Il en résultait une fuite élevée. En l'an 2000, 14 pourcent des dépenses sont allées au quintile le plus pauvre des ménages, alors que 21 pourcent allaient au quintile le plus riche. Les ménages les plus riches ont aussi reçu un montant absolu plus élevé. Les allocations pour enfants ont mieux fonctionné, mais connaissaient quand même une fuite substantielle, dans la mesure où 23 pourcent des dépenses totales sont allées vers le quintile le plus pauvre, et 15 pourcent vers le plus riche.

Trois modèles de base de politique et de réponses programmatiques peuvent être observés: (a) les pays à revenu moyen, et réformes rapides (principalement des pays en pré-entrée dans l'Union Européenne), avec une dépense élevée et les taux de pauvreté les plus bas de la région; (b) les pays à revenu moyen, et réformes lentes, où les taux de pauvreté sont plus élevés que dans le premier groupe malgré une dépense élevée; et (c) les pays à faible revenu et réformes souvent lentes, où les taux de pauvreté sont les plus élevés et les dépenses sociales les plus basses (relativement et absolument).

Les pays à revenu moyen et réformes rapides (pays entrant dans l'Union Européenne): Dans ces pays, la dépense sociale était habituellement de 15 à 20 pourcent du PNB (ou plus), avec les transferts en liquide aux ménages absorbant la plus grosse part. Il en résulte que les transferts en liquide étaient une source importante de revenu pour la vaste majorité des ménages. En Roumanie et en Bulgarie, par exemple, plus de 80 pourcent des ménages ont reçu au moins un bénéfice en 2001. En termes de bénéfices associés aux filets de sécurité, les bénéfices pour les enfants étaient la dépense la plus grande. Un système d'aide sociale testé sur les revenus fut introduit dans tous ces pays dans les premières années de la transition. La couverture de ces systèmes était basse selon une étude réalisée en 1999, quoique plusieurs pays aient récemment amélioré leurs politiques et leur administration (voir Tableau 3 et

Annexe 1). Cependant, la plupart des pays consacrent encore une très petite fraction des dépenses sociales totales à ces programmes liés aux revenus. Par exemple, en l'an 2000, la Roumanie a dépensé 16.7 pourcent de son PNB sur les dépenses actuelles de son secteur social, avec environ 60 pourcent allant aux bénéficiaires liés à l'assurance sociale et par catégorie. Un peu plus d'1 pourcent était dépensé sur l'aide sociale liée aux revenus.

Le modèle de dépense de la Hongrie est typique. En 1997, 65 pourcent des ménages ont reçu soit une allocation familiale, soit une pension, mais seulement 9 pourcent ont reçu une aide sociale. 38 millions de forints ont été dépensés en paiements d'aide sociale, mais 306 milliards de forints (environ 1.1 pourcent du PNB) ont été dépensés sur les bénéficiaires familiaux. (Banque Mondiale 2001a). Ceci signifie que les programmes d'assistance sociale constituaient moins de 1 pourcent de la dépense sociale totale, comparé aux 3 pourcent environ de l'Allemagne et du Royaume-Uni, aux 4 pourcent des Etats-Unis et aux 5.6 pourcent de la Suède. Peu de pays ont eu recours à des programmes de bourses ou de dérogations d'honoraires, se reposant sur des programmes d'assurance-santé à large couverture et sur une éducation primaire et secondaire universelle et gratuite. En-dehors des services sociaux gratuits (pour la plupart), la provision subventionnée des biens de consommation privés était limitée.

Ce modèle de dépense a été beaucoup débattu, et on a remarqué la nature progressive mais non ciblée de la plupart des dépenses. Il n'y a aucun doute que le contrat de dépense d'assurance-sociale élevée, combiné avec des allocations pour l'enfant et des programmes de petite aide sociale ont empêché la pauvreté. Dans le cas hongrois, il est estimé que la pauvreté aurait été un tiers plus élevée sans les bénéficiaires pour les enfants et elle aurait doublé sans le programme de retraite publique.¹⁶ En Bulgarie, il est estimé que la pauvreté aurait presque doublé en 2001 sans les transferts gouvernementaux en liquide. Au même moment, la fuite¹⁷ est élevée pour ces programmes, particulièrement dans le cadre des programmes d'assurance sociale, qui, du fait même de leur nature, ne sont pas ciblés et sont par conséquent désignés à « la fuite ». Mais même dans le cas des allocations pour l'enfant, seulement 20 pourcent des dépenses en Hongrie sont allées au quintile le plus bas, comparé aux 46 pourcent pour l'aide sociale (Banque Mondiale 2000b, 2001a).

En termes d'allocation des ressources entre les programmes, la surdépense au profit des pensions a été critiquée (Fox 1997; Fox et Palmer 2001; Heller et Keller 2001; Banque Mondiale 1994 et 200b) et le rôle des allocations pour l'enfant a été débattu dans la mesure où la dépense est tombée en termes réels (UNICEF 2001, Förster et Toth 2001). Implicite dans cette critique est le fait que s'il y avait eu moins de dépenses en faveur des pensions et d'autres programmes d'aide et d'assurance non-ciblés, plus d'argent aurait été disponible pour un soulagement ciblé de la pauvreté. Avec respect pour les allocations à l'enfant, la plupart des analystes concluent maintenant que, aux niveaux actuels de dépenses (la dépense est habituellement moins de 1 pourcent du PNB), celles-ci sont des stratégies relativement inefficaces contre la pauvreté, mais devraient être conservées pour d'autres raisons. Elever

¹⁶ Bien sûr, ce type d'analyse statique a de sérieuses limites dans la mesure où cela ne suppose aucune réaction comportementale dans le cas de l'arrêt des paiements. Il est plus probable qu'une partie du revenu perdu aurait été remplacée par des transferts privés, puisqu'il serait resté dans les salaires de l'employé, et non perçu comme impôt. La population active des travailleurs plus âgés serait aussi plus élevée.

¹⁷ La fuite est le pourcentage des dépenses qui vont aux ménages non-pauvres. Par exemple, bien que le chômage soit hautement corrélé à la pauvreté en Bulgarie, seulement un-tiers de la somme dépensée en bénéficiaires de chômage, y compris en aide au chômage, allaient à des ménages pauvres.

des enfants connaît des externalités sociales élevées, aussi un tel engagement doit être soutenu, et l'alternative, ici, l'utilisation de crédits d'impôt, serait beaucoup plus régressive (Banque Mondiale 2000a, Andrews et Ringold 1999, UNICEF 2001).

Eu égard aux pensions, le jury délibère toujours sur les coûts et les bénéfices de hauts niveaux de dépense. Il y aura des coûts fiscaux élevés pour une longue période, diminuant potentiellement les investissements et la croissance. Cependant, Keane et Prasad (2000) argumentent que ce haut niveau de transferts en liquide aux ménages a aidé à maintenir une certaine cohésion sociale -une condition nécessaire pour les réformes-, qui a amené la croissance. Plusieurs analyses récentes ont conclu que le système en général a découragé la population active. Ceci est une des raisons pour lesquelles les niveaux de l'emploi n'ont pas récupéré -il semble qu'il y ait eu un retrait substantiel de la population active, ce qui a fait augmenter les taux de dépendance et a fait diminuer la croissance économique.¹⁸ Les bénéfices associés au chômage et combinés avec une aide sociale en Slovaquie ont soutenu une durée plus longue de chômage (Sánchez-Páramo 2002), mais aussi un transfert réel de la main-d'œuvre vers le secteur privé. Le niveau de dépense dans les domaines de la santé et de l'éducation n'est généralement pas critiqué. L'accès aux services sociaux dans ces pays est généralement bon, et le risque que les paiements médicaux élevés deviennent une cause de pauvreté, est bas. Habituellement, ces études trouvent que les pauvres dépensent moins de 10 pourcent de leur revenu en dépenses personnelles pour des soins de santé ou pour l'éducation, ce qui veut dire que cet aspect du système de protection sociale a bien fonctionné.

Les pays à revenu moyen et réformes lentes. Ces pays dépensent à peu près le même montant sur la santé et sur l'éducation que les pays dépensant moins du groupe précédent (environ 10 pourcent du PNB). La différence principale est que ces pays dépensent plus en subventions versées aux ménages pour des biens privés -logement, services utilitaires, télécommunications, transport, crédit, voitures, médicaments sur ordonnance, lieux de villégiature, etc. Ils ont aussi tendance à offrir un large éventail de bénéfices fournis à des groupes par catégorie -vétérans et leurs familles, groupes occupationnels, etc. Souvent il y a plus de 100 bénéfices, dans un système qui trouvait ses origines pendant l'époque soviétique, et qui s'est étendu dramatiquement depuis (Banque Mondiale 2001d). Ces types de bénéfices tendent à coûter entre 3 et 5 pourcent du PNB et ne sont pas des bénéfices ciblés. Un article de grande dépense concerne la dépense sur les vétérans et autres victimes de catastrophe (e.g., Tchernobyl), qui est populaire à l'excès mais rarement progressive. Ceci a été un problème particulier en Bosnie et en Ukraine. Les bénéfices de ces systèmes complexes tendent à revenir d'une manière disproportionnée aux personnes du secteur urbain, propriété étatique, laissant les pauvres des zones rurales loin derrière. Par exemple, les subventions de logement et de services utilitaires bénéficient plus aux habitants recevant de hauts salaires, puisque leurs habitations sont plus grandes, et elles tendent à bénéficier aux résidents urbains. Les pauvres des zones rurales, se reposant sur le bois, le charbon et autres combustibles de chauffage non subventionnés, n'en profitent pas.

¹⁸ Dans un système d'équilibre général, la hausse des facteurs de production augmente la croissance économique et vice versa. Il est discutable que, dans les premières années de la transition, le manque de demande agrégée était si élevé que la hausse de la population active ne faisait pas augmenter la croissance, mais à moyen terme, les coûts de la croissance étaient sûrement ressentis. Voir Banque Mondiale (1994) pour une discussion sur ce point.

Les pays à revenu moyen et réformes lentes dépensent beaucoup moins en matière d'allocations pour l'enfant, et presque rien sur les programmes liés à la situation de fortune – en Ukraine, 0.4 pourcent du PNB était dépensé en allocations familiales et 0.5 pourcent sur une assistance sociale liée aux revenus en 1999. Dans la même année, un peu plus de 4 pourcent du PNB était dépensé dans le secteur de la santé et 10 pourcent dans le secteur des pensions (Banque Mondiale 2001b).¹⁹

Les dépenses sur les filets de sécurité tendent à être moins ciblées que dans les pays à réforme rapide. Ceci n'est pas surprenant, étant donnée la complexité des systèmes de bénéfiques, qui sont une combinaison des anciens système soviétiques basés sur le mérite et des nouveaux programmes démarrés pendant la période de transition (e.g., les subventions sur l'énergie). Dans la mesure où plusieurs bénéfiques sont accordés au plan national mais financés et administrés localement, ils ne sont traditionnellement pas progressifs, puisque les zones pauvres ne sont pas capables de les financer et tendent à laisser courir des arriérés. Par exemple, au Kazakhstan en 1996, seulement 6 pourcent des dépenses générales d'aide sociale allèrent aux 20 pourcent des ménages les plus pauvres. D'un autre côté, ces pays auront probablement plus recours aux allocations pour enfants basées sur les revenus, améliorant ainsi le ciblage. Au Kazakhstan, 24 pourcent des dépenses d'allocations pour l'enfant basées sur les revenus allèrent au quintile le plus pauvre. Il existe certaines preuves que le financement des services sociaux, par les ménages, tend à être plus élevé dans ces pays, puisqu'il y a une fréquence plus grande des paiements informels et des honoraires d'utilisation -en gros, corollairement aux niveaux de corruption.²⁰ Les programmes de filets de protection publique ne semblent pas aborder ce problème.

Les modèles de dépense de ces pays sont fautifs à la fois en ce qui concerne le mauvais ciblage des bénéfiques provenant des filets de sécurité et pour leur mélange de dépenses de protection sociale en général -trop de dépense dans le secteur des assurances, mais qui ne bénéficient pas aux pauvres et encouragent le retrait de la population active. Ces deux questions sont plus cinglantes dans ce groupe de pays parce que les taux de pauvreté y sont plus élevés, et par conséquent les besoins sont eux aussi plus élevés. Dépenser sur des transferts en liquide basés sur les assurances et sur des bénéfiques formels issus de filets de sécurité liés à l'emploi, peut avoir un impact plus régressif dans ces pays, en raison de la taille du secteur informel (où, par exemple, les subventions liées à l'emploi ne seraient pas disponibles). Par exemple, la couverture des pensions décline rapidement puisque le secteur informel croît, mais les âges de départ à la retraite sont encore assez bas, alors les fardeaux de la dépendance croissent aussi. La complexité du système a aussi été citée comme une source de corruption, dans la mesure où les systèmes de rationnement ne sont pas clairs.

Le ciblage est considéré comme étant administrativement faisable dans ces pays (e.g., Russie, Kazakhstan, Ukraine), mais cela semble politiquement impopulaire. La seule exception concerne les allocations pour enfants, pour lesquelles ce groupe de pays se détache

¹⁹ Coome point de repère, ceci est comparable avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont dépensé 7 pourcent des dépenses publiques totales en matière d'assurance sociale et de santé sur les allocations pour enfant.

²⁰ Ce modèle n'est pas clairement défini. En Bulgarie, seulement 21 pourcent des patients ont rapporté effectuer des paiements informels, mais en Pologne, 78 pourcent ont rapporté faire de tels paiements -un taux plus élevé qu'en Russie. La différence semble être dans la magnitude comme part de revenu. En Russie, 74 pourcent ont rapporté faire ces paiements, comprenant en moyenne 3.5 pourcent de la dépense totale des ménages. (Lewis 2000). En Roumanie, 54 pourcent des ménages ont rapporté effectuer ces paiements, mais le paiement moyen ne représentait que 0.6 pourcent de la dépense totale des ménages par tête (Banque Mondiale 2001a).

comme étant plus à même d'imposer des enquêtes sur la situation de fortune ou les revenus (Biélorussie, Ukraine, Ouzbékistan). Une autre exception à cette performance faible dans le ciblage des programmes de filets de sécurité est le programme Mahalla en Ouzbékistan, un bénéficiaire flexible alloué par des groupes de communauté locale. C'est un programme progressif ayant des frais généraux bas (Coudouel, Marnie, et Micklewright 1999). Il a un facteur de fuite d'environ 40 pourcent -pas un mauvais rapport dans les pays de la zone ECAC. Les comités Mahalla administrent aussi les enquêtes sur les revenus des allocations pour l'enfant, avec des résultats similaires. En l'an 2000, 26 pourcent des ménages dans le quintile le plus pauvre ont reçu des bénéficiaires, comparé avec seulement 6 pourcent du quintile le plus riche ; 54 pourcent des dépenses allèrent aux 40 pourcent les plus pauvres. En règle générale, les allocations pour enfant sont estimées réduire le nombre de pauvres par deux points. Cependant une analyse récente cite des procédures d'application complexes qui s'avèrent un obstacle pour certains demandeurs pauvres, et remarque qu'un contrôle est nécessaire pour s'assurer que des jugements politiques n'obscurcissent pas des décisions décentralisées d'octroi (Banque Mondiale 2002h).

Les pays à revenu faible. Les filets de sécurité dans les pays à faible revenu sont généralement pauvres. Ceci est dû tout d'abord au fait que les besoins sont immenses et les moyens quasi-inexistants. L'effondrement des systèmes fiscaux a entraîné une chute raide du financement des secteurs de la santé et de l'éducation -dans la plupart des pays, jusqu'à 3 pourcent du PNB ou en-dessous sont accordés à chaque secteur. Le financement privé (coûts personnels payés par les ménages) a augmenté, et il en résulte que l'accessibilité est un problème. Au Tadjikistan, 37 pourcent des femmes enceintes n'ont pas cherché à obtenir des soins pré-nataux, en raison du coût et au Kirgizistan, plus de 45 pourcent des ménages ruraux ont rapporté la vente de leurs avoirs pour financer les soins de santé (Lewis 2000). Dans ces pays, un élément minimum du filet de sécurité -protection contre le risque de pauvreté lié aux dépenses pour les soins de santé- n'existe pas.

Plusieurs pays ont aussi le même éventail de bénéficiaires et privilèges d'aide sociale que leurs voisins plus riches de l'ex-Union Soviétique (ex US). Par exemple, la Moldavie a plus de 100 bénéficiaires différents, coûtant plus de 3 pourcent du PNB (Banque Mondiale 1999c). L'Arménie avait un modèle similaire avant la réforme de 1999 (voir ci-dessous). Mais dans ces pays, peu d'obligations légales sont honorées, en raison du faible financement. En Moldavie, seulement 56 pourcent du coût estimé des bénéficiaires étaient inclus dans le budget de l'an 2000.²¹ Il en résulte un processus de rationnement, qui n'est habituellement pas transparent et qui favorise les zones urbaines. Les arriérés de bénéficiaires sont aussi monnaie courante. En Géorgie en 1997, seulement la moitié des allocations prévues pour enfant ont été réellement dépensées. Lorsqu'ils sont payés, les paiements d'assurance sociale sont aussi plus bas dans ces pays. En Arménie, les bénéficiaires liés au chômage sont rapportés comme étant si faibles que peu de personnes éligibles les réclament (de Neubourg et Morris 1999). Des problèmes similaires sont rapportés ailleurs -temps administratif élevé pour de très petits bénéficiaires. Les subventions aux services utilitaires, lorsqu'elles sont fournies, tendent à être régressives, dans la mesure où elles se concentrent sur les ménages urbains dans les capitales (sous la forme de réductions tarifaires ou de pardons d'arriérés).

L'Arménie et le Kosovo ont été tous deux reconnus comme des pays ayant mis en place un système de ciblage réussi d'allocation de l'aide étrangère d'urgence. Ces deux pays

²¹La Moldavie est en train de réformer ces bénéficiaires.

se reposaient principalement sur des variables par catégorie pour estimer le besoin, parce que le calcul et l'estimation des revenus auraient pris beaucoup de temps, et comportaient un haut degré d'erreur. Le système arménien avait une formule relativement complexe et un grand nombre de variables. Cependant, dans les simulations, des formules plus simples ont eu des performances également bonnes. Les erreurs d'exclusion n'étaient pas très élevées dans chaque système, par comparaison avec les pays plus riches, et semblaient jaillir principalement de l'inscription complexe et des difficultés dans l'évaluation des avoirs. En Arménie, les organisations non-gouvernementales (ONG) sont aussi une importante source d'aide ciblée (Banque Mondiale 1999b).

La vente des avoirs, l'émigration économique et la dépendance par rapport aux transferts de filets de sécurité informels provenant des clans familiaux et des membres de la communauté, sont les mécanismes dominants des populations pauvres pour faire face au risque. En Albanie, ces mécanismes informels et ces structures communautaires sont utilisés pour cibler effectivement les fonds des filets de protection. Le ciblage communautaire semble avoir bien fonctionné pour assurer que plus de 60 pourcent des dépenses du programme de bénéfice Ndihme en Albanie, qui sont alloués par des groupes locaux, aillent aux ménages les plus pauvres.

Utilisation du soin social pour aider les familles en crise. Une caractéristique-clé, et un héritage tragique, de la plupart des économies de la zone ECAC avant la transition, était l'utilisation des institutions résidentielles de soin social. Les personnes âgées frêles, les adultes malades et les enfants, enfants ayant perdu un ou deux parents, et enfants nés dans des circonstances difficiles (dont les mères sont des adolescentes ou des mères célibataires pauvres, par exemple) étaient, souvent à l'insistance du réseau de services sociaux, placés en soin résidentiel, dans des institutions où ils étaient exclus et marginalisés, et où ils mouraient. Une estimation de 1999 a trouvé plus de 1.3 millions de personnes, la majorité d'entre eux des enfants, dans ces institutions. Le nombre de personnes institutionnalisées a presque doublé pendant la période de transition, alors que les conditions de ces institutions se détérioraient (Tableau 2). L'augmentation du nombre des personnes institutionnalisées est une autre réflexion du stress que la période de transition a placé sur les familles.

Tableau 2: Le nombre et le taux d'enfants en maisons de soins, par sous-région principale, 1989 et 1999

	<i>Nombre absolu (1,000s)</i>			<i>Taux (pour 100,000 de 0 à 17 ans)</i>		
	<i>1989</i>	<i>1999</i>	<i>Différence</i>	<i>1989</i>	<i>1999</i>	<i>Différence</i>
Europe Centrale	276.6	290.3	13.7	1,507	1,916	409
Ancienne Yougoslavie	41.1	28.2	-12.9	635	504	-131
Europe du Sud Est	154.2	134.8	-19.3	1,529	1,680	151
Etats Baltes	15.7	32.8	17.2	748	1,860	1,112
FEI Occidentale	829.0	908.0	-10.7	1,436	1,871	435
Caucase	54.1	43.4	-10.7	971	796	-175
Asie Centrale	87.6	114.9	27.3	402	495	93
Total	1,458.2	1,552.5	94.3	1,194	1,441	247

Source: UNICEF (2001), p. 97.

Il apparaît que le recours à ces institutions a été un élément-clé du filet de sécurité. Les enfants des familles pauvres et des minorités ethniques ont plus de chance de finir dans ces institutions, dans la mesure où le logement et la nourriture gratuits qui leur sont accordés sont considérés comme un revenu de substitution. Cependant, ce type de service de gardiennage n'est pas seulement très dommageable pour les enfants, il est aussi bien plus coûteux que de conserver les enfants à la maison. Les pays commencent à s'attaquer à ce problème au moyen de stratégies de réforme, conçues pour non seulement changer l'approche des points-clés de contact des familles ayant des problèmes, vers une approche plus inclusive, mais aussi pour soutenir le développement de services nouveaux, basés sur la communauté, qui sont généralement meilleur marché, de meilleure qualité et qui atteignent une part plus large de la population.²²

Analyse des Expériences de Filets de Sécurité

Tout au long de la première décennie de la transition, les programmes de filets de sécurité, particulièrement l'aide sociale en liquide liée à la situation de fortune et aux revenus, ont joué un très petit rôle dans la réduction de la pauvreté, excepté dans un petit nombre de pays. Ce résultat n'est pas surprenant, dans la mesure où les programmes liés à la situation de fortune étaient habituellement pauvrement financés et pauvrement administrés, ce qui résultait en un ciblage de mauvaise qualité. Par exemple, en Bulgarie et en Estonie, au milieu de la décennie, seulement 3 pourcent des ménages ont reçu quelque chose du système d'aide sociale. Même ainsi, en Estonie, plus de 50 pourcent de ces ménages n'étaient pas classés comme pauvres d'après le seuil national de pauvreté. En Lituanie, en l'an 2000, seulement 13 pourcent des ménages pauvres ont reçu un bénéfice, et il en résulte que les programmes d'aide sociale liés au revenu ont fait diminuer la pauvreté d'un point de pourcentage environ (une réduction de 15 pourcent).

Des bénéfices par catégorie, tels que les allocations pour enfants et les subventions sur les services publics pour les personnes âgées ou les fonctionnaires et leurs dépendants, ont aussi consommé une part plus élevée de ressources que les programmes liés à la situation de fortune et aux revenus, quoique la part de ces programmes, en dépenses sociales totales, soit tombée avec la crise fiscale. La plupart des analyses trouvent que les subventions à l'énergie n'étaient pas ciblées (Banque Mondiale 2000a). Les allocations pour enfant présentent une image mixte. Dans des pays tels que l'Ouzbékistan, où les bénéfices par catégorie, d'allocations pour enfants, sont liés aux revenus, l'efficacité a été plus élevée. Dans les pays ayant des bénéfices pour l'enfant, universels et bien administrés, (tels que la Hongrie), ces bénéfices, quoique non ciblés, sont au moins progressifs, avec un impact modeste sur la réduction de la pauvreté. En Lituanie, le bénéfice universel pour l'enfant, pour les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans, n'a réduit la pauvreté que de 8 pourcent. Dans les pays où les bénéfices ne sont pas universels, et ne sont pas liés aux revenus (tels que la Bulgarie), ou bien dans lesquels l'administration est pauvre et les fonds n'atteignent pas les régions les plus pauvres (tels que la Russie et la Moldavie), les dépenses semblent être de nature régressive.

Plusieurs pays à revenu moyen ont fait des améliorations dans leurs systèmes de bénéfice en liquide liés aux revenus, depuis que les données du Tableau 3 ont été recueillies, suggérant que l'efficacité des programmes de filets de sécurité augmente. En Estonie, en l'an

²² Pour une discussion du problème et des solutions de réforme, voir Tobis (2000) et UNICEF (2001). Pour une discussion des questions de financement, voir Fox et Gotestam (2002).

2000, 12.3 pourcent des ménages pauvres ont reçu un bénéfice lié à leur situation de fortune et à leurs revenus. Les ménages pauvres recevaient 37.7 pourcent des dépenses totales d'aide sociale en fonction de leurs revenus.²³ En Roumanie, des efforts significatifs ont été faits pour assurer un financement adéquat. Ces efforts ont porté leurs fruits et, en 1999, les 20 pourcent les plus pauvres ont reçu plus de trois-quarts des dépenses du bénéfice d'aide sociale liée aux revenus, et le taux de pauvreté a diminué de 37 pourcent (Banque Mondiale 2002f). En Bulgarie, en 1997, seulement 18 pourcent des bénéfices des programmes d'aide sociale en argent et en nature sont allés au quintile le plus pauvre, mais en 2001, 68 pourcent des dépenses allaient au quintile le plus pauvre (Banque Mondiale 2002g).

Tableau 3: Couverture, efficacité du ciblage, et réalité des bénéfices dans les pays sélectionnés de la zone ECAC, 1993-1995

<i>Indicateur</i>	<i>Pologne</i>	<i>Hongrie</i>	<i>Bulgarie</i>	<i>Fédération Russe</i>	<i>Estonie</i>
Pourcentage des ménages sous le seuil national de pauvreté	38	8	2	36	3
Couverture des bénéfices d'aide sociale					
Pourcentage des ménages	4	24	3	13	3
Pourcentage des pauvres	6	43	10	13	10
Erreurs d'inclusion ^a	36	86	92	84	65
Erreurs d'exclusion ^b	94	57	90	87	90
Efficacité du ciblage ^c	21	27	22	8	35
Réalité ^d	22	5	4	4	15

Note: Le seuil de pauvreté est le seuil national de pauvreté pour chaque pays.

a. Part des non-pauvres recevant l'aide sociale.

b. Part des pauvres qui ne reçoivent pas l'aide sociale.

c. Part des dépenses totales en transfert au décile le plus bas

d. Aide sociale comme part des dépenses des bénéficiaires.

Source: Braithwaite, Grootaert, et Milanovic (2000).

Pourquoi est-ce que les programmes liés à l'enquête sur les revenus étaient initialement une part tellement petite du mélange des dépenses ? Quoique la plupart des conseillers aient recommandé la mise en place de programmes d'aide sociale liés à la situation de fortune et aux revenus au début de la transition (voir par exemple, Barr (1994)), ces systèmes n'ont pas répondu aux attentes, soit dans la couverture, soit dans l'efficacité du ciblage. Ces programmes n'ont joué qu'un petit rôle en partie parce que les pays tendaient à se reposer sur les institutions qu'ils avaient déjà -spécialement sur l'assurance sociale, mais aussi sur les "privilèges"- avec des résultats qui différaient.

Dans les pays plus riches, à réformes rapides, cette stratégie a mieux fonctionné. Ces pays étaient capables de combiner les institutions et les structures existantes du secteur social tels que l'assurance sociale, le financement public du service social et le système de livraison, avec des systèmes d'économie de marché tels qu'un marché de l'emploi compétitif et une privatisation du logement pour prévenir et soulager la pauvreté. La prolifération des

²³ Communication personnelle, Arvo Kuddo, basée sur des sources estoniennes.

« privilèges » pour les travailleurs urbains du secteur public n'est pas apparue comme dans les pays à revenu moyen de l'ex-US, en partie à cause de l'efficacité du programme de réformes. Dans les pays à réformes rapides, l'aide sociale a été utilisée frugalement, pour relever le petit ralentissement dans les affaires ; ce dernier fut plus petit étant donnée la forte couverture des programmes non-ciblés.²⁴ Cette approche fut coûteuse, mais elle a été rendue possible en partie par les meilleures performances économiques attribuées à un programme de réforme rencontrant plus de succès. Cependant, les coûts à long terme (particulièrement celui des programmes de pensions) étaient un souci. Plusieurs pays améliorent maintenant leurs programmes basés sur les revenus, amélioration qui fait partie de l'effort continu de contrôle des coûts des transferts en liquide tout en réduisant la pauvreté. Par exemple, après une réforme réussie du système d'assurance sociale, la Lettonie a récemment fait passer une législation pour renforcer les programmes de filets de sécurité largement inefficaces et administrés au niveau local et les transformer en un programme de Revenu Minimum Garanti au plan national, programme dont on espère qu'il comblera les déficits laissés par le resserrement des exigences d'éligibilité en matière d'assurance sociale et la réduction des bénéficiaires.

Dans les pays à revenu moyen et réformes lentes, la stratégie n'a pas aussi bien fonctionné, pour deux raisons. La première, le problème était économiquement plus difficile. Le crissement fiscal fut pire, alors il y eut moins d'argent pour les programmes, et encore plus de pauvreté. La deuxième, les réformes plus lentes avaient tendance à avoir une perception subjective plus élevée de la pauvreté parce que la croissance était plus lente. Il en résulte que les programmes de filets de sécurité ont souvent dégénéré lors des tentatives effectuées par des groupes d'intérêt pour récupérer une partie de leurs pertes (les centaines de privilèges). Les programmes publics en faveur des pauvres avaient plus de chance d'être négligés en faveur de systèmes complexes et fondamentalement inabordable, de transferts en liquide qui étaient donc gouvernés par un rationnement non-transparent. Le résultat était moins efficace dans une situation plus difficile. C'est une déception dans ces pays, dans la mesure où les moyens de réduire la pauvreté semblent exister, ainsi que la capacité administrative de mise en œuvre de ces programmes.

Les pays à revenu faible semblaient être bouleversés par l'étendue du déclin du revenu. Les programmes et les institutions existants, qui produisaient des résultats dans les pays à revenu moyen, et plus particulièrement dans ceux à réformes rapides, se sont écroulés dans les pays à faible revenu. Les bénéficiaires n'ont pas été payés, ou payés en retard. Le réajustement exigé des ressources pour améliorer l'efficacité de la dépense et mettre les ressources dans des programmes basés sur les revenus, semblait être trop difficile. La plupart de ces pays n'ont même jamais développé de stratégie. Deux pays à faible revenu qui semblent avoir développé des programmes basés sur les revenus et ayant rencontré un certain succès (Arménie, Kosovo), ont été, en fait, obligés de les développer, sur la demande des bailleurs de fonds, comme condition d'accès à ces derniers.

²⁴ Remarquez que même dans les pays de l'OCDE et à revenu moyen, ayant des systèmes de filets de sécurité de bonne pratique, les dépenses et la couverture de ces systèmes est bien en-dessous des dépenses publiques d'assurance sociale. Ceci est normal, dans la mesure où les programmes d'assurance sociale ont une couverture plus large. Cependant, même dans les pays les mieux performants, le mélange de dépenses dans les pays de l'ECAC est hautement biaisé vers des programmes ne subissant pas l'enquête sur les revenus. Des programmes ayant subi le test de la situation de fortune absorbent une bien plus petite part des ressources que dans les pays de l'OCDE ou à revenu moyen et bonnes pratiques. Voir par exemple, OCDE (1998).

La complexité du problème du ciblage est un facteur additionnel qui a contribué au petit rôle et à la faible réalité de l'aide sociale liée à la situation de fortune (Grosch 1994). Les problèmes de ciblage demandent une mesure des ressources et des besoins du ménage, ainsi que de trouver des agents qui déboursent l'aide. Ceci s'est prouvé encore plus difficile dans les économies de transition pendant la première décennie, pour les raisons suivantes :

- *Nouveauté du concept.* Le ciblage en fonction du revenu était une idée nouvelle, basée sur les preuves mentionnées ci-dessus, qui n'a pas vraiment pris. Les idées anciennes d'octroi de bénéfices à certaines catégories de personnes semblaient mieux s'accorder à l'ambiance politique. Les systèmes d'aide sociale qui ont émergé, semblaient être un mélange des privilèges de type soviétique et du ciblage occidental. De ce point de vue, l'économie politique de la pauvreté dans certains pays de la zone ECAC semble plus proche de l'idée nord américaine des "pauvres méritants" que de l'idée européenne qui s'assure que personne ne manque de rien (Graham 2002). Avec tout le respect dû aux attitudes de dépenses des programmes de filets de sécurité vers les groupes ethniques minoritaires, il y a une forte similarité entre les vues américaines et d'Europe orientale. Ceci semble être particulièrement le cas dans beaucoup de systèmes décentralisés, où l'autonomie locale ne protège pas les minorités.
- *Perception subjective élevée de la pauvreté.* En règle générale, le PNB est tellement tombé que tout le monde s'est senti pauvre. Une stratégie de compensation des perdants en matière de coûts de la réforme aurait été d'atteindre presque tout le monde dans les premières années. En outre, le revenu ménager était volatile. Comme les prix relatifs ont changé, les besoins ont changé, ce qui a, à son tour, transformé le profil de la pauvreté. La pauvreté était aussi superficielle, rendant difficile la distinction entre pauvres et non-pauvres. Dans ce cas, le rationnement des ressources publiques pour combattre la pauvreté au moyen du ciblage, fut difficile -il n'y avait probablement pas d'accord large sur les objectifs.
- *Pauvreté temporaire élevée.* Reliée au point mentionné ci-dessus, plusieurs ménages à revenu moyen qui n'auraient pas été considérés comme pauvres dans d'autres pays à revenu moyen ou plus faible, après un choc de revenu macro-économique ou stochastique, se sont plusieurs fois retrouvés dans un état de pauvreté temporaire dans les pays de la zone ECAC, principalement parce que leur épargne a été liquidée par l'inflation. Ils n'avaient pas de mécanisme privé pour faire face au risque. Le mécanisme le plus efficace contre la pauvreté, pour ces personnes, serait une croissance économique stable et des améliorations dans la sécurité et la stabilité du système financier.
- *Informalisation.* Au même moment, une nouvelle caractéristique est apparue - l'économie informelle. Ceci a rendu plus difficile l'évaluation des moyens de subsistance des ménages, dans la mesure où beaucoup de personnes participant de l'économie informelle ne sont pas pauvres. Des mesures pour aborder ce problème ayant rencontré un certain succès dans les pays d'Amérique Latine (e.g., enquêtes sur les moyens de fortune de substitution) n'ont pas rencontré le même succès dans les pays de la zone ECAC. La raison principale en était que les variables de substitution tels que le niveau d'éducation des personnes recevant un salaire, ou les conditions de logement, variables qui séparent les ménages pauvres des ménages non-pauvres en Amérique Latine (où le revenu des ménages pauvres provient principalement de l'emploi dans le secteur informel) ne distinguent pas les ménages assez bien dans les pays de la zone ECAC.

- *Les systèmes de provision d'aide sociale étaient faibles.* Tous les pays d'économie de transition ont souffert d'un écart entre ce qui était loi ou décret émis dans la capitale et ce qui se passait réellement sur le terrain. Les exigences administratives du ciblage peuvent être complexes, et ceci n'était pas souvent compris au niveau des branches législative et exécutive, aussi il était difficile de mettre ces lois en pratique (de Neubourg et Morris 1999). Dans la plupart des cas, on devait mettre en place de nouveaux bureaux locaux pour prendre en main ce travail. Il y avait peu de travailleurs sociaux formés, capables d'exécuter des fonctions de contrôle de qualité.²⁵ En conséquence, les études ont trouvé un nombre élevé d'erreurs d'inclusion et d'exclusion. D'un autre côté, les systèmes d'octroi des bénéfices liés à l'assurance sociale ou par catégorie de personnes, étaient déjà en place. La même chose est vraie des services familiaux ; les institutions pour les enfants à risque et autres groupes vulnérables étaient déjà en place, alors qu'il y avait peu de modèles communautaires de services inclusifs. Remarquez que lorsque les pays ont essayé d'avoir recours à l'appareil de l'assurance sociale pour la délivrance de bénéfices issus des filets de sécurité, les secteurs ruraux et informels ont souvent été exclus (e.g., Bulgarie).

Un facteur final était la décentralisation fiscale extensive mise en place par la plupart des pays de la zone ECAC, alors que les recettes globales des impôts baissaient. L'aide sociale était souvent comprise dans les assignations de dépenses. Les gouvernements locaux à court d'argent ont eu tendance à dépenser leurs fonds tout d'abord pour maintenir l'infrastructure qu'ils possédaient et pour payer les salaires. La réduction de la pauvreté au moyen de l'aide sociale liée aux revenus, était une priorité moindre. Braithwaite, Grootaert, et Milanovic (2000) ont trouvé un meilleur ciblage de l'aide sociale liée à la situation de fortune, dans les pays où l'aide sociale était financée au niveau national, tel que cela a été confirmé dans un certain nombre d'études de la Banque Mondiale au niveau des pays (e.g., Bulgarie, Lettonie, Roumanie, Russie). Les filets de sécurité ont au moins besoin d'un certain financement et d'un certain contrôle au plan national pour assurer leur réalité. Remarquez que la combinaison du financement national et de l'administration locale semble fonctionner en Ouzbékistan.

Aller de l'avant: Leçons pour l'avenir des pays transitionnels et pour les autres pays

La première leçon tirée de cette expérience provient des pays plus riches à réformes rapides, et elle est évidente. Une croissance économique soutenue fait diminuer la pauvreté. Ceci est particulièrement vrai dans les économies de transition, où la plupart des pauvres ne sont pas marginalisés ni exclus, que la plupart des personnes dans le ménage recevant un salaire ont des compétences et sont capables de travailler, et que la pauvreté est souvent temporaire. D'ailleurs la croissance a relevé ces pays et les a faits sortir de la catégorie dite « de transition », puisqu'ils vont bientôt devenir membres de l'Union Européenne. Ceci est un argument fort pour réorienter les ressources publiques dans les pays de revenu moyen et de

²⁵ En Lettonie, les décisions relatives à la personne qui recevait des bénéfices d'aide sociale non-catégoriques étaient complètement laissées à la discrétion locale. Dans des villes plus petites et dans les zones éloignées, le maire décidait souvent de qui recevrait les bénéfices (et si ceux-ci seraient en nature ou en liquide)— une belle source de petite corruption et d'achat de votes. Les systèmes de fourniture d'assurance sociale et de transfert catégorique étaient centralisés, et sujets à une plus grande surveillance et à plus de contrôle.

croissance lente vers des investissements qui soutiennent la croissance et éloignent les systèmes de “privilèges” ou de “compensation”, chers et complexes. Malheureusement, à l’heure actuelle, ce cas ne persuade pas beaucoup de pays -particulièrement la population qui bénéficie des privilèges, etc, mentionnés plus haut- ce qui conduit à un blocage politique sur cette question.

En termes de mélange de politique et de programme, le Tableau 4 passe en revue la liste standard des programmes de filets de sécurité utilisés le plus souvent dans les pays en voie de développement à revenu moyen et faible, et émet des commentaires sur leur mise en application dans les pays d’économie de transition. Plusieurs recommandations se détachent.

Tableau 4: Programmes typiques de filets de sécurité, expériences dans les pays de la zone ECAC et options pour l’avenir

<i>Type d’intervention de filet de sécurité</i>	<i>Expérience de l’économie de transition</i>	<i>Commentaires et Recommandations</i>
Bénéfices familiaux et pensions non-contributoires	Largement utilisés; parfois liés aux revenus. Progressifs quoique pas très bien ciblés sans l’enquête sur les revenus.	Utilisation continue ; assure l’accès en dehors du secteur urbain et formel. Essayer d’exclure les groupes ayant des revenus élevés au moyen d’un plafond de revenu.
Aide en liquide liée aux revenus	La plupart des pays ont un programme de ce genre; Dépenses basses et ciblage souvent faible.	Haute priorité donnée aux pays à revenu moyen (non-IDA) comme mesure de réduction de la pauvreté. Les pays devraient améliorer leur pratique et assurer un financement adéquat. Les pays pauvres peuvent expérimenter avec des modèles simples pour réduire la sévérité de la pauvreté, en combinant avec d’autres programmes. Les exigences administratives devraient être conservées à un niveau minimum.
Subventions dans le domaine de l’énergie	Utilisation en déclin mais encore populaire ; les programmes bénéficient en premier lieu à la classe moyenne urbaine.	Elimination progressive en faveur d’une aide basée sur les revenus.
Subventions alimentaires	Utilisées initialement pendant la libéralisation	Non recommandées parce que difficiles à cibler.
Rationnements alimentaires ou coupons alimentaires	Non utilisés, sauf pendant les situations de conflit.	Pourraient s’avérer utiles dans les situations de pauvreté urbaine des pays à faible revenu, particulièrement dans les pays connaissant un fort taux d’alcoolisme. Le secteur de l’éducation pourrait être utilisé comme mécanisme de livraison.
Subventions au logement	Pas très utilisées dans la mesure où la plupart des logements sont occupés par leurs propriétaires. Utilisées pour les logements qui sont la propriété des municipalités, là où la privatisation n’a pas eu lieu.	Usage actuel, pas assez bien ciblé et qui devrait être discontinué sauf peut-être dans les cas spéciaux (e.g., les retraités célibataires pauvres de plus de 70 ans). Peuvent devenir importantes dans l’avenir, comme partie intégrante d’un contrat encourageant la mobilité de l’emploi.
Programmes de repas scolaires	Pas très répandus.	Recommande des essais pour soutenir les interventions en faveur des enfants, basées sur la communauté, et pour améliorer l’assiduité des groupes exclus.

Dérogations des frais de scolarité ou matériels scolaires, livres, gratuits	Pas très répandus, en partie parce que les frais explicites sont rares et que les coûts directs sur les parents sont généralement faibles (mais de taille pour les pauvres).	Recommande des essais pour soutenir les interventions en faveur des enfants, basées sur la communauté, et pour améliorer l'assiduité des groupes exclus.
Dérogations des frais de santé	Souvent procurées aux retraités et aux enfants, mais les paiements sous-la-table ne sont pas pris en charge.	Les dérogations basées sur les revenus devraient être testées dans les pays à revenu moyen, pour un contrat sélectionné de services. Les pays pauvres devraient réduire les coûts d'un contrat de santé-clé.
Programmes de travaux publics intensifs pour les chômeurs, y compris programmes de nourriture contre travail	Non utilisés, en partie en raison de leur association avec l'économie planifiée et/ou les camps de travail forcé.	Recommande des essais comme partie intégrante des programmes de développement régional dans les zones déprimées.
Soin institutionnalisé	Mal utilisé dans les cas de pauvreté familiale (particulièrement dans le cas des parents célibataires) ou dans le cas d'individus vulnérables nécessitant des soins spéciaux.	Développer des alternatives pour soutenir les familles dans la communauté et discontinuer l'usage de ces soins institutionnalisés.

- *Enquête sur les revenus*: Des améliorations récentes dans la conception et l'administration des transferts en liquide basés sur les revenus, aux ménages, dans un certain nombre de pays plus riches, suggèrent qu'une utilisation augmentée de cette stratégie est une option réalisable, au moins pour les pays de revenu moyen. Un plafond ascendant du revenu des ménages éligibles à recevoir des bénéfices par catégorie, tels que les allocations pour enfants, devrait aussi être considéré dans les pays où il n'est pas en place.²⁶ Il devrait être remarqué que, même avec des améliorations, on pourrait s'attendre à une fuite de taille, étant donnée la distribution relativement plate du revenu et les problèmes de pauvreté temporaire, exacerbés par des économies.
- *Subventions à l'énergie* et autres subventions en nature devraient être éliminées progressivement, dans la mesure où elles ne sont pas bien ciblées.
- Une utilisation plus répandue des *subventions ciblées pour des services sociaux* et des programmes de repas scolaires peut être justifiée, particulièrement dans les pays à faible revenu, dans lesquels les frais, (formels et informels), bloquent l'accessibilité et exacerbent la pauvreté.
- Tous les pays devraient développer un programme de réforme dans le but de réduire la dépendance sur *le soin institutionnalisé en pure perte*.

²⁶ Remarquez que les allocations pour enfant ont aussi une fonction d'égalisation du revenu entre les années pendant lesquelles il faut s'occuper des enfants et celles où ce besoin n'existe pas et sont une compensation partielle pour les coûts sociaux de l'éducation des enfants. Pour cette raison même, l'argument qui veut limiter ce bénéfice aux ménages les plus pauvres est faible, mais l'argument qui impose un plafond maximum égal peut-être à la moitié du revenu moyen de la famille par tête au revenu des bénéficiaires, est plus fort. Voir Holzmann et Jorgensen (1999).

En général, les pays devraient considérer la tentative de déplacement des ressources hors des programmes d'assurance sociale en resserrant les critères d'éligibilité, et en reversant les fonds vers deux domaines –des programmes basés sur les revenus et une délivrance généralisée des services sociaux. Les programmes d'assurance sociale tels qu'ils sont actuellement structurés ont fait diminuer la population active en âge de travailler, à haut coût (e.g., le coût des systèmes de retraite). Dans les pays à faible revenu particulièrement, plus de financement pour d'autres services sociaux pourrait améliorer l'accès des pauvres et réduire la vulnérabilité. Par exemple, les dépenses pourraient être déplacées vers les programmes de réduction du risque de pauvreté posé par des dépenses élevées dans le domaine de la santé, ou vers l'amélioration de l'accès à l'éducation. Ceci n'est pas la ré-allocation la plus ciblée des ressources (la plupart des études de fréquence trouverait que les bénéficiaires reviennent aux groupes ayant un revenu moyen), mais dans la mesure où ces services sociaux sont utilisés plus intensément par leurs dépendants (âgés et jeunes), cette approche favoriserait les ménages ayant plus de dépendants, qui ont tendance à être vraiment pauvres. Certains éléments en faveur des pauvres devraient être inclus (échelles progressives de prix, etc). Bien sûr, des efforts parallèles doivent être faits pour améliorer la qualité et le rapport de l'efficacité par rapport au coût de ces services fournis par le secteur public en premier lieu (y compris l'usage augmenté de sous-traitants non gouvernementaux).

Un financement adéquat des programmes de filets de sécurité est un élément-clé. Un financement purement local des programmes de filets de sécurité semble assurer un ciblage pauvre, puisque les zones pauvres n'ont pas les fonds adéquats. De meilleurs résultats semblent être enregistrés lorsque le financement national (spécialement affecté ou autre) est combiné avec une administration communautaire locale. Cependant, ce résultat n'est pas fortement assuré.²⁷ Cela dépend clairement des structures de responsabilisation des administrateurs locaux et de leur tendance marginale à dépenser sur les pauvres. La négligence et l'exclusion des minorités ethniques est un problème courant, qui ne peut être contrebalancé que par un contrôle national. Etant donnée la nature temporaire de la pauvreté, la flexibilité dans la conception du programme et la re-certification régulière de l'éligibilité sont aussi importantes. Des pays connaissant une décentralisation fiscale extrême pourrait considérer un financement national partiel (remplissant les exigences), mais cette approche continuera à favoriser les régions les plus riches.

Les poches régionales de pauvreté peuvent bénéficier de l'usage accru des programmes d'emploi génériques, tels que les travaux publics intensifs, particulièrement s'ils sont combinés avec des incitations de retour-à-l'emploi comprises dans d'autres programmes d'assurance et de filets de sécurité.

Dans les pays à faible revenu, les programmes nationaux de bénéficiaires en liquide liés aux revenus ne sont peut-être pas réalisables, en raison du coût et de la faible capacité administrative. Cependant, ces pays peuvent prendre des étapes pour simplifier les systèmes de bénéficiaires en liquide et pour améliorer le ciblage des programmes existants d'allocations pour l'enfant, par exemple. Les ressources nationales ont pris soin des programmes locaux de soutien à la croissance économique (e.g., des programmes sociaux de type-fond) ou fournissent des services basés sur la communauté aux résidents, ce qui peut accroître l'efficacité du filet de sécurité. Dans ces pays, les rares ressources publiques doivent être

²⁷ Voir Klugman (1997) pour un cadre et une évaluation de la décentralisation des programmes pour les enfants.

dépensées sur l'investissement, y compris l'assurance de l'accès à l'éducation et aux services de santé efficaces.²⁸

Les bailleurs de fonds devraient continuer à apporter leur soutien au développement institutionnel du système de service d'aide sociale. Ceci comprend la formation au travail social et à l'évaluation du programme. Cela comprend aussi d'accorder une certaine attention aux coûts sociologiques et psychologiques de la transition (y compris l'effondrement du capital social) et les effets sur les familles, particulièrement sur les enfants à risque.

Le contrôle des résultats du programme et l'évaluation de l'impact sont toujours importants, mais ils sont encore plus importants, lors du développement d'approches nouvelles dans les économies de transition. Les récentes améliorations citées ci-dessus apparurent en partie comme le résultat d'analyses précédentes démontrant l'inefficacité du programme. Les économies de transition devraient inclure des plans de contrôle, utilisant les données issues des enquêtes sur les ménages, dans leurs stratégies de soulagement de la pauvreté.

Comme nous l'avons discuté ci-dessus, la transition fut assez *sui generis*. Cependant, une leçon importante émerge qui peut aider d'autres pays aussi bien que le reste des économies de transition. Lors de la réaction à un choc économique et social aussi fort qu'une transition, il peut être moins risqué d'essayer de développer des stratégies basées sur les institutions existantes et sur les lois en vigueur, même si celles-ci sont de deuxième ou troisième valeur. Cela prend du temps de développer des institutions nouvelles, efficaces sur le plan social -à la fois en termes de développement d'une culture administrative qui soutienne une telle institution et en termes de soutien public. Les institutions importées d'autres cultures ont besoin d'être adaptées à chaque cas. Pour que cette adaptation soit efficace, les objectifs doivent en être clairs et bien soutenus.

²⁸ Voir Smith et Subbarao (2001) pour une discussion des filets de sécurité dans les situations de pauvreté de masse.

Annex 1: Summary of Recent Country-Level Analyses on Poverty and the Effectiveness of Safety Nets

Note: This table is drawn from individual World Bank country analyses, various years. The poverty lines are not comparable across countries, nor are the evaluations. The data are presented purely to give a quick snapshot collage of the region, and an indication of the richness of country-level analysis.

<i>Country</i>	<i>Findings on poverty (latest estimate)</i>	<i>Evaluation of Safety Nets</i>
Albania	Poor 30 percent rural, 15 percent urban, have more children, are self-employed (not wage earners), are older, have less education.	Social assistance spending 1.6 percent of GDP; use of means testing plus community targeting resulted in over 50 percent of lowest-income decile getting benefits; percentage getting benefits falls as income increases. Allegations of corruption at local level.
Armenia	Poor: 55 percent Extreme poverty: 28 percent Urban population poorer, but higher extreme poverty in rural areas; working households with children poor; high income inequality.	Social assistance (Paros system): 54 percent goes to the poorest 40 percent
Azerbaijan		45 percent of payments untargeted
Bulgaria	Poor: 12.8 percent Poverty gap: 4.2 percent Roma: 62 percent poor	31 percent of households receiving means-tested social assistance are poor, but these households received 53 percent of total expenditures.
Estonia	Poor: 15.5 percent	12.3 percent of poor households get targeted social assistance
Georgia	11.1 percent poor; 12.9 percent urban, 9.9 percent rural	
Hungary	Poor: 21 percent Rural poverty 24 percent Poverty gap : 14 percent (Braithwaite, Grootaert, and Milanovic 2000) Long-term poverty 7.5 percent; correlates of long-term poverty: rural, unemployment, children, single parent, single female pensioner, low education, Roma ethnicity (World Bank 2001b).	24 percent of households receive some social assistance. 43 percent of poor receive, 23 percent of non-poor receive. Leakage: 87 percent.
Kazakhstan	Poor: 35 percent, have more children, are unemployed; high regional concentration of poverty in the south	Social assistance spending fell from 1.4 percent of GDP in 1992 to 0.3 percent in 1997; only 36 percent of poor households get social assistance; compared with 25 percent of non-poor. Other benefits and privileges reach primarily non-poor.
Kosovo	Poor: 50 percent Poverty gap: 15.7 percent Extreme poverty: 12 percent	Food aid: 20 percent of consumption of poorest quintile, 2 percent for richest

Kyrgyz Republic	Head count of poor: 64 percent Poverty gap: 25 percent Urban poverty: 49 percent	Social assistance: 4 percent of income of poorest decile, 2.7 percent of income of richest decile; importance declined since 1993. Only a small percent of households receive assistance; utility subsidies mostly benefit non-poor.
Latvia	Poor: 18 percent Rural poor: 27 percent Poverty gap: 4.9 percent	15 percent of social assistance received by lowest decile; leakage = 75 percent
Moldova	Poor: 23.3 percent Rural poor: 27 percent 2+ children more likely to be poor	Complex set of benefits poorly targeted
Poland	Poor 23 percent Rural poor: 34 percent Poor are rural, have large numbers of dependents, and younger, but if older families fall into poverty, they do not come out very easily.	3.7 percent receive social assistance; 64 percent of those receiving social assistance were poor; 35 percent were non-poor. Social assistance was 22 percent of expenditures of the poor, 17 percent of non-poor (Braithwaite, Grootaert, and Milanovic 2000). Social assistance was 25 percent of income of chronically poor, 5 percent of non-poor (Okrasa 1999)
Russian Federation	Poor: 43.1 percent Extremely poor: 15 percent Extremely poor relative risk: rural 1.2 small and medium urban: 1, major city: 0.5.	13 percent received social assistance; 63 percent of non-poor get social assistance.
Ukraine	Poor: 27 percent Extreme poor: 13.5 percent Poor tend to be less educated.	Spending on social assistance: 3 percent of GDP; 42 percent of families get some transfers, upper income get more. Over half of families with young children did not receive family allowances. Transfers reduced poverty by 3.5 percent.
Uzbekistan		Mahalla community targeted scheme reaches 27 percent of poor households, but 40 percent of benefits go to top 60 percent. Size of benefit poorly related to need.

Source: See References. Where there are several sources, the reference is in the table.

Références

The word *processed* describes informally reproduced works that may not be commonly available through libraries.

Andrews, Emily S., and Dena Ringold. 1999. "Safety Nets in Transition Economies: Toward a Reform Strategy." Social Protection Discussion Paper No. 9914. World Bank, Washington, D.C

Barr, Nicholas, ed. 1994. *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe*. New York: Oxford University Press.

Beasley, Timothy, Robin Burgess, and Imran Rasul. 2001. "Benchmarking Government Provision of Social Safety Nets." London School of Economics, Department of Economics, London.

Braithwaite, Jeanine, Christiaan Grootaert, and Branko Milanovic. 2000. *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St. Martin's Press.

Broadman, Harry G., and Francesca Recanatini. 2001. "Is Russia Restructuring?" Policy Research Working Paper No. 2641. World Bank, Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

Cornia, Giovanni Andrea, and Sándor Sipos. 1991. *Children and the Transition to the Market Economy*. Aldershot, U.K.: Avebury.

Coudouel, Aline, Sheila Marnie, and John Micklewright. 1999. "Targeting Social Assistance in a Transition Economy: The Mahallas in Uzbekistan." Discussion Paper No. 2064. Centre for Economic Policy Research, London.

de Neubourg, Chris, and Shawn Morris. 1999. "Safety Nets and Lifelines: Social Assistance Policy in Transition Economies: Transcriptions in Minor." Background study prepared for the ILO *World Labour Report 1999*. International Labour Organization, Geneva.

Devarajan, Shantayanan, and Jeffrey S. Hammer. 1997. "Public Expenditures and Risk Reduction." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Processed.

Freinkman, Lev, and Plamen Yossifov. Undated. "Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance." World Bank, Washington, D.C. Processed.

Förster, Michael, and István György Tóth. 2001. "Child Poverty and Family Transfers in the Czech Republic, Hungary and Poland." *Journal of European Social Policy* 11(4): 324-341

- Förster, Michael, Géza Tarcali, and Matthias Till. 2002. "Income and Non-Income Poverty in Europe: What is the Minimum Acceptable Standard in an Enlarged European Union?" Paper prepared for the 27th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, 2002., Djurhamn (Stockholm Archipelago), Sweden.
- Fox, Louise. 1997. "Pension Reform in Post-Communist Transition Economies." In Joan M. Nelson, Charles Tilly, and Lee Walker, eds., *Transforming Post-Communist Political Economies*. Washington, D.C.: National Academy Press.
- Fox, Louise and Ragnar Gotestam. 2002. "Redirecting Resources from Institutions to Community Based Services." World Bank, Washington D.C. Processed.
- Fox, Louise, and Edward Palmer. 2001. "New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World is Going On?" In Robert Holzmann and Joseph E. Stiglitz, eds., *New Ideas about Old Age Security*. World Bank, Washington, D.C.:
- Gassman, Franziska. 2000. "Who and Where are Poor in Latvia?" Social Policy Research Series. Republic of Latvia, Ministry of Welfare and United Nations Development Program. Riga, Latvia.
- Gassman, Franziska, and Chris de Neubourg. 2000. "Coping with Little Means in Latvia." Social Policy Research Series. Republic of Latvia, Ministry of Welfare and United Nations Development Program. Riga, Latvia
- Graham, Carol. 2002. "Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies." Social Safety Net Primer Series, Social Protection Discussion Paper.#0233, World Bank, Washington, D.C.
- Grosh, Margaret E. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America*. World Bank, Washington, D.C.:
- Heller, Peter, and Christian Keller. 2001. "Social Sector Reform in Transition Countries." IMF Working Paper WP/01/35. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.
- Holzmann, Robert, and Steen Jorgensen. 1999. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond." World Bank, Social Protection Discussion Paper #0006, Washington D.C.
- Keane, Michael P., and Eswar S. Prasad. 2000. "Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland." IMF Working Paper WP/00/117. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Klugman, Jeni. 1997. "Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective." UNICEF Economic and Social Policy Series No. 61. Florence, Italy.

- La Cava, Gloria, and Rafaella Y. Nanetti. 2000. *Albania: Filling the Vulnerability Gap*. Europe and Central Asia Environmentally and Socially Sustainable Development Series. World Bank Technical Paper No. 460. Washington, D.C.
- Lanjouw, Peter, Branko Milanovic, and Stefano Paternostro. 1998. "Poverty in the Transition Economies: A Case of Children Pitted Against the Elderly?" World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.
- Lewis, Maureen. 2000. *Who is Paying for Health Care in Europe and Central Asia?* World Bank, Washington, D.C.:
- Lindert, Peter H. 2001. Historical Findings, World Bank Course on "Protecting the Vulnerable: The Design and Implementation of Effective Safety Nets", Session on "Social Safety Nets: How Much is Enough?". Washington, D.C.
- Lindert, Peter H. Undated. "Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century." University of California – Davis.
- Lokshin, Michael M. 1999. "Household Childcare Choices and Women's Work Behavior in Russia." Policy Working Paper WPS2206. World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Lokshin, Michael, Kathleen Mullan Harris, and Barry Popkin. 2000. "Single Mothers in Russia: Household Strategies for Coping with Poverty." Policy Working Paper WPS 2300, Development Research Group. World Bank, Washington, D.C.
- Luttmer, Erzo. 2000. "Inequality and Poverty Dynamics in Transition Economies: Disentangling Real effects from Data." World Bank, Washington D.C.
- Milanovic, Branko. 2000. "Social Transfers and Social Assistance: An Empirical Analysis Using Latvian Household Survey Data." Policy Research Working Paper No. 2328. World Bank, Development Research Group, Washington D.C.
- Milanovic, Branko. 2000. "Conflict between Horizontal Equity and Maximum Poverty Reduction: How Best to Allocate Funds to Regions: An Empirical Analysis." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Milanovic, Branko, and Branko Jovanovic. Undated. "Change in the Perception of the Poverty Line During the Times of Depression: Russia 1993-96." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Murrugarra, Edmundo. 2002. "Public Transfers and Migrants' Remittances: Evidence from the Recent Armenian Experience." *World Bank Economists' Forum* 2(2002): 25-47.
- Murthi, Mamta, and Yael Duthilleul. 1999. "Child-Care Provisions in Europe and Central Asia: Trends and Implications for Research." World Bank, Washington D.C.

- Okrasa, Wlodzimierz. 1999 "The Dynamics of Poverty and the Effectiveness of Poland's Safety Net (1993-96)." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 1998. "The Battle Against Exclusion – Social Assistance in Australia, Finland, Sweden and the United Kingdom." Paris, France.
- Rashid, Mansoor, Vajeera Dorabawila, and Richard Adams. 2001. "Household Welfare, the Labor Market, and Social Programs in Albania." World Bank Technical Paper No. 503. Washington, D.C.
- Rashid, Mansoor, and Jan Rutkowski. 2001. "Labor Markets in Transition Economies: Recent Developments and Future Challenges." World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0111. Washington, D.C.
- Ravallion, Martin. 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- Ravallion and Lokhin. 1999. "Subjective Economic Welfare." Development Research Group, World Bank, Policy Research Working Paper 2106. Washington D.C.
- Rutkowski, Jan J. 2001. "Earnings Inequality in Transition Economies of Central Europe and Patterns During the 1990s." Human Development Network, Europe and Central Asia Region, World Bank, Washington, D.C. Processed.
- Rutkowski, Michal. 1999. "Russia's Social Protection Malaise." World Bank Social Protection Discussion Paper No. 9909. Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Sánchez-Páramo, Carolina. 2002. "Unemployment, Skills, and Incentives." Policy Research Working Paper No. 2753. World Bank, Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- Smith, W. James, and Kalanidhi Subbarao. 2001. "What Role for Safety Net Transfers in Very Low Income Countries?" Social Safety Net Primer Series. Social Protection Discussion Paper #0301, World Bank, Washington, D.C.
- Tobis, David. 2000. *Moving from Residential Institutions to Community-Based Social Services in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, Washington, D.C.:
- United Nations Children's Fund (UNICEF) Innocenti Research Centre. 2001. *A Decade of Transition*. Regional Monitoring Report No. 8. Florence, Italy.
- Van De Walle, Dominique. 1998. "Protecting the Poor in Vietnam's Emerging Market Economy." World Bank, Development Research Group, Washington, D.C. Processed.

- Whitehouse, Edward. 2000. "How Poor are the Old? A Survey of Evidence from 44 Countries."
- World Bank. 1994. *Averting the Old Age Crisis*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1995. *Poverty in Russia: An Assessment*. World Bank, Europe and Central Asia, Country Department III, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 1996. *From Plan to Market*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1998. *Kazakhstan Living Standards During the Transition*. Report No. 17520-KZ. Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 1999a. *Bulgaria: Poverty During the Transition*. Report No. 18411. Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 1999b. "Georgia Poverty and Income Distribution." Volume I. Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- _____. 1999c. *Improving Social Assistance in Armenia*. Report No. 19385-AM. Europe and Central Asia Region, Country Department III, Human Development Network, World Bank, Washington, D.C.
- _____. 1999d. *Moldova: Poverty Assessment Technical Papers*. Report No. 19846 MD. Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- _____. 2000a. "Maintaining Utility Services for the Poor. Policies and Practices in Central Asia and Eastern Europe and the Former Soviet Union." Europe and Central Asia Region, World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2000b. *Making Transition Work for Everyone – Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C: World Bank.
- _____. 2001a. "Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead." Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- _____. 2001b. "Hungary: Long-term Poverty" *Social Protection, and the Labor Market*. Report No. 20645-HU. Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- _____. 2001c. "Kosovo Poverty Assessment" Volume I: Main Report. Report No. 23390-KOS. Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.

- _____. 2001d. “Kyrgyz Republic: Poverty in the 1990s in the Kyrgyz Republic” Report No. 21721-KG. Europe and Central Asia Region, Country Department VIII, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2001e. “Ukraine: Social Safety Nets and Poverty.” Volume I. Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2002a. “Armenia Poverty Update.” Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2002b. “Bulgaria: Poverty Assessment.” Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2002c. “Children in Crisis: Child Welfare Outcomes During the 1990s: The Case of Russia.” Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2002d. “Lithuania: Country Economic Memorandum: Coverging to Europe-Policies to Support Employment and Productivity Growth.” Volume I, Main Report. Europe and Central Asia Region, Washington, D.C.
- _____. 2002e. “Non-Income Dimensions of Poverty in Russia.” Europe and Central Asia Region, World Bank, Washington D.C. Processed
- _____. 2002f. “Romania: Building Institutions for Public Expenditure Management: Reforms, Efficiency and Equity.” Europe and Central Asia Region, Poverty Reduction and Economic Management Network, Washington, D.C.
- _____. 2002g. “Romania Local Social Services Delivery Study.” (2 vols.) Europe and Central Asia Region, Human Development Network, Washington, D.C.
- _____. 2002h. “Social Protection in Uzbekistan.” Europe and Central Asia Region, World Bank Washington D.C. Processed.
- _____. 2002i. *Transition: The First Ten Years – Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*. World Bank, Washington, D.C: