

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

# L'aide aux pauvres en liquidité: création et mise en place des programmes de transferts sociaux

*Steven R. Tabor*

Septembre 2002

Unité de 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](mailto: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 des programmes de filets sociaux de sécurité partout dans le monde. Les lecteurs y trouveront des informations sur les meilleures pratiques pour un éventail de types 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 sociaux de sécurité 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 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 sociaux de sécurité et le cours annuel sont soutenus conjointement par l'Unité de Protection Sociale du Réseau du 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 filet social de sécurité, 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 sociaux de sécurité de protection, y compris la série d'introduction aux filets sociaux de sécurité de protection sociale, sont disponibles électroniquement à [www.worldbank.org/safetynets](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 de protection sociale, veuillez visiter le site web [www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets](http://www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets).

### Notes Récentes et en Voie de Publication sur l'Introduction aux filets sociaux de sécurité, à la date d'août 2002<sup>1</sup>

<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 de Neubourg
Institutions	
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

Les transferts en liquide peuvent être définis comme étant la provision d'assistance aux pauvres ou à ceux qui pourraient le devenir sans cette aide, sous forme d'argent liquide. Il n'existe que peu de programmes d'aide en liquide dans les pays en développement et ceux qui existent sont à petite échelle. L'assistance en liquide statutaire et les programmes d'assurance se trouvent davantage dans les pays de revenus moyens ou en transition. Dans les pays de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique, les transferts en liquide constituent la méthode principale de protection sociale par couverture.

Les programmes de transferts en liquide sont moins aptes à modifier les prix que les programmes indirects, et ils offrent plus de choix aux bénéficiaires. Cependant, la gestion de programmes de transferts en liquide nécessite beaucoup plus d'informations que la détermination et la gestion de programmes indirects, mais les programmes ciblant des groupes d'individus vulnérables facilement identifiables peuvent éviter les difficultés rencontrées lors de l'application d'enquêtes sur le pouvoir d'achat ou sur les revenus afin de déterminer l'éligibilité au programme.

Les transferts en liquide ne doivent pas être importants pour offrir une protection efficace. Si des ménages à bas revenu reçoivent déjà une partie de leurs revenus d'activités du secteur informel ou de transferts privés, des transferts en liquide peuvent être utilisés pour partiellement réduire le fossé de la pauvreté plutôt que pour fournir un remplacement total des revenus.

Il est possible qu'un marché du travail défavorable et que les effets provenant des problèmes attribués aux transferts statutaires en liquide puissent diminuer les bénéfices collectifs du programme, mais ceci pourrait être surmonté en fournissant des stimulants à la recherche d'emploi aux bénéficiaires. Les programmes de transferts en liquide peuvent être utilisés également pour lutter contre la discrimination par le sexe. Les allocations familiales, retraites sociales et transferts en liquide liés à l'assiduité scolaire ont tendance à avoir des effets positifs sur la discrimination liée à l'identité sexuelle.

Il s'avère difficile de maintenir un soutien politique pour les programmes de transferts en liquide. Il est primordial d'assurer aux électeurs que les objectifs du programme sont largement compris et considérés, d'une manière générale, comme solides et efficaces, afin de conserver à la fois la confiance des électeurs et un soutien politique.



# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Les transferts en liquide: le paysage .....</b>	<b>4</b>
<b>Les transferts en liquide contre les transferts indirects .....</b>	<b>9</b>
Considérations économiques .....	9
Considérations administratives .....	12
Considérations politiques .....	13
<b>Les Considérations de conception .....</b>	<b>14</b>
Assurance et Assistance: assortir les types de programmes aux besoins.....	14
Les programmes de filets sociaux de sécurité de protection des transferts en liquide lorsque les revenus sont trop difficiles à quantifier .....	16
Permettre à la générosité du programme de s'accroître avec le développement économique .....	27
Eviter les effets adverses du marché de travail .....	30
L'utilisation des transferts en liquide pour faire avancer l'égalité des sexes .....	36
Assurer un soutien politique continu pour les programmes.....	38
<b>Etablir une capacité administrative pour la mise en œuvre des programmes de transferts en liquide .....</b>	<b>41</b>
<b>Conclusions .....</b>	<b>43</b>
<b>Annexe A.....</b>	<b>47</b>
<b>Références.....</b>	<b>64</b>
<b>Encadrés</b>	
1. Programmes de transferts en liquide opérés par les ONG: The Self-employed Women's Association in India .....	15
2. Les allocations familiales.....	24
3. De l'assistance au travail : le cas des Etats Unis .....	35
<b>Tableaux</b>	
1 :Un exemple de la charge d'excès résultant d'une subvention indirecte .....	10
2: L'impact d'une subvention indirecte sur les prix et la distribution des revenus .....	11
3: L'effet de l'impôt pour financer les transferts sur le marché du travail de la population active .....	31
4: Le marché du travail des pauvres avec et sans les transferts .....	32
<b>Tables</b>	
A1. Les allocations familiales dans certains pays en développement et en transition.....	46

A2. Les retraites sociales dans certains pays en développement et en transition .....	49
A3. Les programmes de chômage et d'aide financés par l'Etat dans certains pays en développement et en transition .....	50
A4. La couverture des retraites dans les pays en développement et en transition, 1996 ..	51
A5. Les dépenses d'Etat pour les subventions et les transferts dans certains pays industrialisés.....	52
A6. Le pourcentage d'aide sociale, d'allocations chômage et de transferts sociaux non- liquide reçu par la partie la plus basse de la population.....	53
A7. Le rôle des transferts en liquide et autres transferts sociaux sur les revenus dans les pays post-socialistes, 1987-1988 et 1993-1994 .....	54
A8. Les dépenses sociales publiques nettes dans certains pays de l'OCDE , 1993.....	55
A9. L'importance des cadeaux et des transferts pour les familles pauvres (pour cent)....	55
A10. Un résumé de l'aide aux familles avec enfants, pays de l'OCDE .....	56
A11. Les allocations familiales dans les pays de l'OCDE .....	57
A12. Des bénéficiaires en liquide pour les enfants handicapés dans certains pays de l'OCDE .....	58
A13. Les taux nets de remplacement pour trois types de famille dans le premier mois des bénéficiaires.....	59
A14. Les taux nets de remplacement pour trois types de famille pour des bénéficiaires à long terme Récipiendaires .....	60
A15. Des caractéristiques sélectives des programmes d'allocations chômage .....	61
A16. Les taux d'assurance chômage et la durée des bénéficiaires.....	63



# Les transferts directs en liquide

*Steven R. Tabor<sup>1</sup>*

## Introduction

Les transferts en liquide peuvent être définis comme étant la provision d'assistance aux pauvres ou à ceux qui risquent de le devenir sans cette dernière. L'Etat, comme le secteur privé, peut fournir des transferts en liquide. Les gouvernements fournissent une assistance sociale et des programmes d'assurance sociale, alors que les transferts privés comprennent ceux qui s'effectuent entre ménages, ainsi que ceux qui s'effectuent entre les entreprises et les ménages. Bien que tous ces transferts ne constituent pas un filet social de sécurité unique, chacun d'entre eux peut constituer une source importante en matière de protection du revenu des ménages en cas de chocs ou de récessions économiques. L'importance relative des transferts statutaires en liquide, des transferts privés, et de ceux liés à l'assistance sociale et à l'assurance sociale varie d'un pays à l'autre et selon les circonstances. Dans cet article, nous abordons les transferts en liquide au sens large, étant donné que de tels programmes ont des objectifs multiples et le filet social de sécurité n'en est qu'un.

Alors que les transferts en liquide constituent la composante principale d'un filet social de sécurité dans les économies de marché industrialisées, ils jouent un rôle bien plus limité dans les économies en développement.<sup>2</sup> L'Organisation Mondiale du Travail (2000) estime que plus de 80 pour cent de la population bénéficie d'au moins un programme de transferts en liquide dans les pays industrialisés par opposition à moins de 10 pour cent du marché du travail en Afrique et en Asie, de 15 à 60 pour cent en Amérique latine, de 20 à 25 pour cent dans les pays à revenus moyens de l'Afrique du Nord, et de 50 à 80 pour cent dans les pays européens en transition. En termes de dépenses publiques, la distinction est encore plus importante. Très peu de gouvernements de pays en développement allouent plus de 1 pour cent de leur PIB à des programmes d'assistance sociale basés sur les transferts en liquide, alors que les Etats membres de l'Organisation pour le Développement et la Coopération Economique (OCDE) allouent en moyenne 8 pour cent de leur PIB à de tels programmes (OCDE 1998a).<sup>3</sup>

Dans les pays de l'OCDE, une gamme étendue de programmes d'assurance sociale et d'aide en liquide a évolué durant le siècle dernier pour constituer un filet de sécurité qui

---

<sup>1</sup> L'auteur est un économiste au service de EMSI Consulting. Il désire remercier Margaret Grosh, John Blomquist, Alan Thompson, et Harold Alderman pour leurs commentaires sur une version précédente de ce rapport.

<sup>2</sup> Les dépenses de protection sociale représentent 21 pour cent du PIB dans l'Union Européenne, et les dépenses varient de 16 à 25 pour cent du PIB entre les pays. Dans les pays industrialisés, les dépenses publiques ont augmenté en moyenne de 12 à 45% du PIB au début 20<sup>ème</sup> siècle jusqu'en 1990. De cette augmentation, il est estimé que 40 pour cent sont attribuables aux dépenses de sécurité sociale (Tanzi et Schuknecht 1997).

<sup>3</sup> Ceci comprend des allocations familiales, les allocations de chômage, l'assistance sociale, les allocations aux personnes handicapées et les retraites sociales.

couvre quasiment toutes les sections de la société.<sup>4</sup> Dans les économies en développement, le rôle des transferts en liquide est surtout limité à un petit nombre de programmes d'assurance sociale qui offrent une protection à une petite partie du marché du travail. Des exemples de programmes publics d'allocations familiales, de retraites sociales et d'allocations chômage dans des pays en développement ou en transition sont présentés dans les figures A1, A2, et A3 en annexe. Les données sur les retraites et les taux de remplacement des revenus sont fournis dans la figure A4 en annexe. L'évolution des dépenses en transferts et en subventions entre les années 1960 et 1990 pour un groupe sélectionné de pays industrialisés est exposée dans la figure A5 en annexe. Dans la plupart des cas, de tels programmes fournissent une assurance de revenu limité pour les fonctionnaires, des militaires et des grandes entreprises. Normalement, le droit du travail ou le droit social rendent obligatoire la mise à disposition des employés, de pensions de retraite, d'indemnités contre les accidents du travail, le décès ou l'invalidité, la maternité, la maladie et le chômage involontaire. Dans certains pays, les familles de l'employé bénéficient également des indemnités.

Peu de pays en développement ont des programmes de transferts en liquide pour aider les ménages qui ne sont pas couverts par des programmes d'assurance sociale. Ceci comprend des allocations de pension, des allocations familiales, l'aide aux personnes handicapées, aux orphelins et aux veuves, les allocations conditionnelles, les allocations de revenu minimum garanti et l'aide temporaire aux chômeurs.

En comparaison à la situation de la plupart des pays de revenus moyens en voie de développement, les transferts en liquide jouent un rôle important dans les économies en transition. Ceci reflète l'héritage socialiste de la compression des salaires, de la couverture universelle, des retraites publiques avec des taux de remplacement élevés et des allocations familiales généreuses.<sup>5</sup> Beaucoup de gouvernements en transition ont attribué de nouveaux fonds destinés à l'assistance sociale et aux indemnités chômage dans les années 1990, et en même temps ils ont élargi la couverture pour inclure des retraités volontaires et privés (Milanovic 1998; Subbarao 1999; Braithwaite, Grootaert, et Milanovic 2000).<sup>6</sup> En moyenne, la part des bénéficiaires des transferts en liquide remis aux pauvres varie entre 20 et 50 pour cent dans les économies en transition, ce qui est moins que dans la plupart des économies développées (voir figure A6). Le rôle important que jouent les transferts en liquide dans les

---

<sup>4</sup> Les premières formes de programmes gouvernementaux de transferts en espèces dans les économies industrialisées contemporaines sont les indemnités d'accidents du travail inaugurées dans les années 1890. Avec le développement de l'industrialisation, les travailleurs furent exposés à de nouveaux risques de santé et de pertes de revenu lié au lieu de travail. Les gouvernements y ont répondu en rendant obligatoires les systèmes d'indemnisation des accidents du travail, remplaçant ainsi les systèmes de compensation offerts par les sociétés d'assurance mutuelle et les programmes bénévoles de couverture par les employeurs. Avec le temps, le principe de couverture obligatoire fut étendu à beaucoup d'autres catégories de risques liés au revenu et aux événements imprévisibles, etc. Divers arguments ont été présentés pour justifier l'intervention publique, y compris le manque de prévoyance résultant dans l'incapacité à se protéger soi-même de manière adéquate, le désir d'empêcher l'abus de ceux qui veulent profiter des allocations de protection sociale sans en payer les coûts et le désir de parvenir à un partage des risques grâce à un système national. (Kohler et Zacher 1982; Flora et Heidenheimer 1995).

<sup>5</sup> En 1988, les allocations familiales pour une famille avec 2 enfants en Hongrie constituaient 25 pour cent des revenus, 20 pour cent en Bulgarie et en Tchécoslovaquie, et 17 pour cent en Pologne, comparé à juste 5 à 8 pour cent en France, Italie, et Royaume Uni (Milanovic 1998).

revenus des ménages de la fin des années 80 jusqu'au milieu des années 90 dans plusieurs économies post-socialistes est montré dans la figure A7.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles moins de programmes de protection sociale sont basés sur les transferts en liquide dans les pays en développement par rapport aux pays en transition ou développés. Premièrement, les moyens des gouvernements sont plus limités dans les pays en développement. On doit forcément restreindre les dépenses publiques y compris les transferts en liquide. Les gouvernements donnent normalement la priorité en matière de dépenses publiques aux mesures qui soulagent des contraintes structurelles (ou du côté de l'offre) plutôt qu'à des programmes qui ont comme objectif l'augmentation de la demande des consommateurs ou les transferts de revenus (Beattie 2000.)

De plus, les caractéristiques structurelles de la plupart des économies en développement ne favorisent pas l'utilisation de programmes d'assurance sociale basés sur l'argent liquide. Le secteur formel a tendance à être restreint et est souvent dominé par les services publics. Dans ce secteur, les travailleurs reçoivent des salaires réguliers et assez élevés, un planning à long terme et des ressources discrétionnaires qui peuvent servir à des programmes d'assurance sociale. Ceci, cependant, n'est pas le cas de la grande majorité de ceux qui se trouvent dans les économies en voie de développement et certainement pas pour les pauvres (van Ginneken 1999).

Dans la plupart des pays en voie de développement, un grand nombre de pauvres travaillent dans l'agriculture ou dans les secteurs informels où les revenus sont irréguliers. Il est donc difficile d'appliquer des programmes statutaires dépendants des contributions obligatoires et régulières. La prédominance des personnes travaillant à leur propre compte et dans le secteur informel dans les économies en voie de développement fait qu'il est difficile de recueillir des données correctes sur les revenus et la richesse. De plus, la combinaison de populations dispersées et une infrastructure limitée des services publics augmentent les coûts de la gestion des programmes d'assistance en liquide.

La plupart des efforts visant à étendre les programmes d'assurance sociale au secteur informel ont échoué parce que les bénéficiaires sont faibles et les coûts élevés, ce qui réduit les motivations des travailleurs à adhérer volontairement. (Mesa-Lago 1994). D'autres facteurs qui contribuent à la faible couverture des programmes d'assurance sociale de transferts en liquide dans les pays en voie de développement, sont un manque d'information sur la disponibilité des programmes d'assistance, des lacunes gouvernementales et une capacité institutionnelle limitée de gérer les programmes d'assistance sociale.(van Ginneken 1999; Beattie 2000).

Il existe, cependant, une demande croissante pour des filets sociaux de sécurité sociale de sécurité qui incorporent une forme de transferts en liquide dans les pays en voie de développement. Les crises sont devenues plus sévères et plus difficiles à anticiper. La démocratisation a encouragé les leaders à répondre davantage aux besoins immédiats des pauvres. L'insécurité de l'emploi, le risque macro-économique qui augmente, l'inégalité croissante et la transmission globale de la volatilité des cours de l'argent contribuent à la demande croissante de la part de la classe moyenne pour une protection sociale (Gupta et al 1998; Chu, Davoodi, et Gupta 2000; Rodrick 1999a).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Les gouvernements qui ont adopté des réformes "pro-marché" sont moins prêts à utiliser des crédits subventionnés, subventions agricoles, soutien des services publics et des politiques restrictives de commerce

Durant de nombreuses années, les programmes sociaux poursuivis dans les économies industrialisées étaient tout simplement trop chers et trop complexes pour être adoptés par la plupart des pays en développement. La réforme sociale, cependant, dans le monde industrialisé génère à présent une nouvelle technologie des programmes de transferts en liquide, qui pourraient être mieux adaptés aux pays en développement. Un chômage structuré, la globalisation, des populations vieillissantes et les pressions fiscales obligent les gouvernements dans beaucoup de pays industrialisés à chercher des moyens plus efficaces au niveau du coût et plus favorable à la protection sociale (Tanzi 2000; Ebersold 1998; Klasen 1999; Butti, Franco, et Pench 1999; Peterson et Scherer 1997).<sup>8</sup>

Ce chapitre explore le rôle des transferts en liquide dans un filet social de sécurité. Nous examinons de près le rôle des transferts en liquide dans les pays en transition et en développement; nous nous référons aux expériences des pays industrialisés afin d'illustrer les principes et d'en tirer des conséquences. Premièrement, nous décrivons les différents types de programmes de transferts en liquide et nous traitons les différents points qui surgissent lors de leur mise en place. Quant au filet social de sécurité, nous explorons les facteurs principaux qui influencent le choix entre un programme basé sur l'argent liquide et un programme de transferts indirects. Ensuite nous examinons un certain nombre de considérations de conception qui influencent l'efficacité des transferts en liquide en tant que filet social de sécurité. Parmi les questions que nous traitons, il y a les options d'extension de la couverture, le lien entre la générosité du programme et le développement économique, l'adaptation des programmes pour minimiser les effets négatifs dus au marché du travail, l'utilisation des transferts afin de promouvoir l'égalité des sexes, et l'encouragement du soutien politique aux programmes. Finalement nous discutons des stratégies de création d'une capacité institutionnelle afin de gérer les programmes de transferts en liquide de manière plus effective.

## **Les transferts en liquide: Le paysage**

Les programmes de filet social de sécurité s'efforcent à fournir (ou substituer) des revenus aux pauvres ou à ceux qui risquent de le devenir sans ces programmes. Les programmes de transferts en liquide peuvent avoir différents objectifs dont un est le filet social de sécurité.

Il y a deux sortes de programmes de transferts statutaires en liquide.<sup>9</sup> L'assurance sociale se réfère aux programmes qui sont financés entièrement ou en grande partie par des contributions faites par des catégories spécifiques de travailleurs et d'employés. De telles contributions sont typiquement obligatoires et réglées par le gouvernement. Des programmes d'assistance sociale accordent des transferts à des groupes bénéficiaires spécifiques tels que les sans-abri, les handicapés ou certaines personnes âgées et sont financés, en général, par le gouvernement. L'assistance et l'assurance sociale sont des filets sociaux de sécurité sociaux

---

pour protéger les compagnies nationales ou transférer des ressources à des groupes spécifiques. Dès lors, e besoin de formes moins altérées de protection sociale existe.

<sup>8</sup> En 1998, environ 8 millions de gens (ou 5 pour cent du marché du travail) dans l'U.E. était au chômage depuis un an ou plus. Cinq millions étaient au chômage depuis plus de 2 ans. Moins de 70% des hommes et 40% des femmes entre 55 et 59 ans étaient économiquement actifs, en raison de l'augmentation de la retraite anticipée.

<sup>9</sup> Ce système de classification provient de l'Administration de la Sécurité Sociale (1999).

de sécurité importants, l'assurance sociale joue plus un rôle de prévention à la pauvreté, et l'assistance sociale un rôle de dernier recours.<sup>10</sup>

Les programmes de transferts en liquide peuvent être sous-divisés en programmes liés à l'emploi **aux moyens**. Les paiements dans les programmes liés à l'emploi (tels que les retraites, allocations de chômage, de maladie, de maternité, les allocations familiales, primes de séparation et accidents de travail) sont basés sur l'existence d'un emploi, le montant du salaire et la durée de l'emploi avant que le salaire ne cesse. Dans certains pays, les lois du travail obligent les employeurs à s'assurer contre les imprévus définis. Dans d'autres, le gouvernement exige que l'employeur paye une assurance sociale à des fonds gérés par le gouvernement. Des programmes d'assurance sociale liés au travail sont financés, en général, par des contributions obligatoires de la part de l'employé et de l'employeur, l'Etat étant la garantie extrême et parfois un financier résiduel du système.

Les programmes universels accordent à tout le monde des bénéfices en liquide à un taux unique, sans tenir compte des revenus, de l'emploi ou des moyens de fortune et sont financés normalement par les revenus. Ces programmes comprennent les retraites aux personnes au-dessus d'un âge spécifique, les allocations aux salaires ou des retraites pour les handicapés, veuves ou orphelins et des allocations familiales. Les programmes universels de bénéfices en liquide sont normalement financés par des revenus d'Etat mais peuvent être financés en partie également par les contributions obligatoires de l'employeur.

Les programmes basés sur la situation de fortune établissent l'éligibilité des individus ou les bénéficiaires d'une famille, par rapport à des normes qui sont souvent liées aux besoins de subsistance. Les bénéficiaires se limitent normalement aux personnes dans le besoin ou appauvries. Les enquêtes basées sur la situation de fortune peuvent prendre des formes différentes, et l'importance qui est accordée aux moyens, aux besoins, aux revenus ainsi que les économies familiales et autres ressources est différente. Les programmes d'assistance en liquide basés sur les revenus peuvent faire partie de programmes nationaux et sont généralement administrés au niveau local.

Alors que dans les pays industrialisés les programmes de transferts en liquide prennent la forme, normalement, de programmes liés à l'emploi, universels, ou basés sur les revenus, beaucoup de pays en développement gèrent ces programmes de manière à mettre plusieurs éléments à risque ensemble sous un parapluie de fonds imprévus. Ces fonds fonctionnent comme des épargnes obligatoires où les contributions venant d'un groupe spécifique d'employeurs et d'employés sont mises de côté.

Les fonds imprévus fonctionnent comme des épargnes obligatoires par lesquelles les contributions des groupes spécifiques d'employeurs et d'employés sont mises dans un compte à part et peuvent être utilisées lors de la retraite, si les salaires sont interrompus ou bien versés à leurs héritiers au moment de leur décès.

Les programmes de transferts en liquide peuvent également être divisés en deux catégories; ceux qui sont volontaires et ceux qui sont obligatoires. Les programmes obligatoires peuvent être

---

<sup>10</sup> Une grande partie de la population du monde en voie de développement souffre de périodes de pauvreté et peut être classifiée comme étant "transitoire" ou "occasionnellement" pauvre. Une assurance sociale pourrait offrir une fonction de dernier ressort contre les conséquences débilantes des chocs négatifs pour ces ménages.

gérés par l'Etat. L'Etat est la garantie ultime des programmes obligatoires et joue un rôle de mise en place, de supervision et de suivi.

Tous les transferts en liquide, cependant, ne sont gérés pas par l'Etat. Des transferts volontaires et informels jouent un rôle important dans un filet social de sécurité des pays en développement. Les programmes volontaires de transferts en liquide comprennent des bénéfices fournis par les employeurs aux employés afin de maintenir leurs revenus (tels que des paiements en liquide après une interruption imprévue du travail) et les transferts fournis par des œuvres caritatives, alors que des transferts informels sont ceux qui s'effectuent à l'intérieur d'une famille, d'une communauté de groupements de familles et qui ne sont pas gouvernés par la loi.

Les transferts en liquide volontaires peuvent être importants dans les économies industrialisées. Adema et Einerhand (1998) ont signalé que les transferts en liquide pour les personnes âgées et les handicapés en 1993 étaient équivalents à 0.5 pour-cent du PIB au Danemark, 0.73 pour cent du PIB en Allemagne, 2.1 pour cent du PIB aux Pays Bas, 1,6 pour cent du PIB en Suède, 1.9 pour cent du PIB au Royaume-Uni et 2.4 pour cent aux Etats Unis.

Partout dans le monde, la forme la plus importante des transferts en liquide volontaires est à l'intérieur d'une famille, normalement sous forme d'héritages intergénérationnels et de l'aide aux jeunes par les parents. Ces transferts en liquide, bien qu'importants en termes de magnitude absolue, jouent un rôle limité dans le filet social de sécurité. Au contraire, les transferts par les institutions religieuses, groupes de parents, sociétés d'enterrement, sociétés à fonds tournants et autres formes d'associations communautaires jouent un rôle primordial dans la maintenance des revenus et la gestion des risques dans beaucoup d'économies en voie de développement (Ravallion et Dearden 1988; Cox et Jimenez 1990, 1993; Cox, Jimenez, et Jordan 1994; et Morduch 1999).

Les systèmes de transferts en liquide peuvent être classifiés par rapport à durée de la couverture. Les bénéfices des transferts en liquide qui visent à compenser les risques de pauvreté à long terme dus à la perte de revenus comprennent ceux provenant de la vieillesse, d'un handicap et de la mort. Dans beaucoup de pays, ces programmes sont administrés en commun et reçoivent des financements de groupes, et des formules de bénéfices et des conditions de qualification interposée. Les bénéfices à court terme comprennent ceux de la maladie, maternité, accidents du travail et allocations chômage. Les programmes d'assistance sociale et d'allocations familiales sont basés sur les revenus et sont conditionnés aux comportements spécifiques des bénéficiaires et peuvent accorder un soutien en liquide pour une durée déterminée.

Les gouvernements utilisent un mélange de transferts en liquide "directs" et "quasi" pour protéger les ménages contre la pauvreté. Les transferts en quasi-liquidités sont des programmes d'Etat qui réduisent les obligations fiscales d'un ménage en échange des dépenses du dit ménage pour des produits "sociaux". Ces programmes peuvent comprendre des crédits fiscaux pour aider aux coûts du logement, de l'assurance maladie et de l'éducation.<sup>11</sup> Lorsque les bons alimentaires

---

<sup>11</sup> Adema et Einerhand (1998) ont estimé que les bénéfices fiscaux quasi-liquides pour les transferts sociaux étaient équivalents en 1993 à 1 pour cent du PIB en Allemagne, 2.2 pour cent du PIB aux Etats-Unis et 3.6 pour cent du PIB au Royaume Uni.

et autres formes de bons sociaux sont livrés sur la place du marché, ils sont considérés comme des transferts quasi-liquides.

Pour résumer, la contribution des transferts en liquide au filet social de sécurité comprend:

- ?? Une assistance et assurance sociale en liquide (dans un but de filet social de sécurité)
- ?? Des programmes de transferts en liquide basés sur l'emploi, les revenus, et universels
- ?? Les transferts en liquide statutaires et volontaires
- ?? Les programmes de gestion pour les cas imprévus de pauvreté à long, moyen et court terme
- ?? Les programmes de bénéfices pour une couverture en liquide et quasi-liquides.

L'évaluation des transferts en liquide net d'impôts (plutôt que brut) donne une idée plus exacte de combien le pouvoir d'achat des bénéficiaires a augmenté. Certaines catégories de bénéfices de transferts en liquide sont imposables.<sup>12</sup> Les taux de taxation varient de pays en pays ce qui influence le montant de l'assistance en liquide qu'un ménage peut réellement utiliser pour ses besoins de consommation (Adema 1998). L'OCDE (1999) a estimé la valeur de l'assistance sociale en liquide, brut et net, pour les pays membres en 1993 et ceci est présenté dans la figure A8.

Dans certains cas, ce qui paraît être un transfert positif de revenu aux pauvres peut en fait avoir un effet négatif si le système fiscal est hautement régressif. Chu, Davoodi, et Gupta (2000) ont démontré que les systèmes fiscaux dans les pays en développement sont considérablement plus régressifs que ceux des pays industrialisés. Lorsque les systèmes fiscaux sont hautement régressifs et les transferts sont mal orientés, les familles à bas revenus peuvent payer plus en impôts pour financer les transferts en liquide venant du gouvernement que ce qu'ils reçoivent réellement en bénéfices sociaux.

Le montant des dépenses de l'Etat en transferts en liquide, net ou brut, ne représente pas une mesure de l'efficacité du programme.<sup>13</sup> Le même niveau de dépenses dans deux pays différents peut refléter un taux généreux de remplacement dans un pays à bas revenu et un taux faible dans un pays à revenu élevé. Les dépenses peuvent être élevées dans un pays à cause d'une population dépendante importante et elles peuvent être faibles dans un autre pays ayant une économie plus forte et une population dépendante moindre. Certains pays utilisent davantage de transferts indirects ou informels pour offrir une assistance de protection, alors que d'autres préfèrent des programmes de transferts statutaires en liquide.

---

<sup>12</sup> Voir le problème fiscal signalé par Musgrave (2000).

<sup>13</sup> Des programmes de transferts sociaux importants en liquide n'atteignent pas forcément les pauvres. En 1993 et 1994, plus de la moitié de ceux qui étaient au chômage pour plus de trois mois n'ont reçu aucune aide en Grèce, Italie et au Portugal selon le Comité d'Etude de la Communauté Européenne (EU 1999). En Italie, moins d'un quart des dépenses de transferts en liquide (env. 25% du PIB) atteint les pauvres. Plus de 80% de la valeur d'une allocation minimale a été payé à des familles ayant plus de 2 fois les revenus au-dessus du seuil de pauvreté. Le système de protection sociale en Italie est connu comme "la pauvreté de l'assistance" à cause de son pauvre ciblage, de sa complexité, de son impénétrabilité et de son manque d'efficacité dans la lutte contre la pauvreté (Rostagno et Utili 1998).

Les transferts en liquide ont souvent des effets qui dépassent largement les ressources immédiates des transferts. Dans certains pays, les transferts en liquide sont un point central du contrat social.<sup>14</sup> Ils équilibrent les différences entre les privilégiés et les non-privilégiés pour encourager une plus grande égalité entre les générations et corriger les inégalités dues à la race, l'identité sexuelle ou l'état de santé. Ils sont utilisés pour promouvoir l'inclusion sociale, l'harmonie industrielle et la solidarité sociale. Les transferts en liquide sont utilisés également pour réduire l'incertitude, encourager les risques pris par les entrepreneurs, et donner à tous les citoyens un sentiment de sécurité (Atkinson 1999). Les effets directs et indirects des transferts en liquide ont des conséquences importantes pour le système d'assistance sociale.<sup>15</sup>

## **Les transferts en liquide contre les transferts indirects**

Lorsque les gouvernements des pays en développement conçoivent les filets sociaux de sécurité sociale ils doivent choisir entre les transferts en liquide ou les transferts indirects. Une fourchette de considérations économiques, administratives et politiques influence sur ce choix (Grosh 1994; Jimenez 1993).

### *Considérations économiques*

Du point de vue de l'efficacité économique, les transferts en liquide sont normalement considérés comme étant supérieurs aux transferts indirects car ils n'influent pas directement sur les prix du marché. L'efficacité économique est améliorée au point que les bénéfices marginaux des biens et des services vendus dans une économie sont équivalents à leur coût marginal social. Lorsque les décideurs politiques fixent des prix qui sont différents du bénéfice social marginal ou du coût marginal social, comme pour les programmes de transferts indirects, les ressources seront utilisées de manière peu efficace (Blackorby et Donaldson 1988).

Autrement dit, les programmes de transferts qui baissent les prix de la marchandise et ciblent les pauvres ont une plus grande production que s'il n'y avait pas de programme. Les ressources qui pourraient être utilisées de manière plus efficace dans la production d'autres

---

<sup>14</sup> Voir Goodin et al (1999) pour une comparaison empirique des effets directs et indirects des transferts d'assistance dans une société (Etats-Unis) libérale, corporatiste (Allemagne) et démocratie sociale (Pays-Bas) utilisant une fourchette de 10 ans de données sur les revenus et les transferts.

<sup>15</sup> L'importance des effets indirects des transferts en liquide sur la réduction de la pauvreté est illustrée par l'exemple de la Pologne dans les années 90. Grootaert (1995) et Milanovic (1998) ont rapporté qu'au milieu des années 90, la Pologne dépensait presque 4 pour cent de son PIB en transferts en liquide (bénéfices liés au chômage, aide familiale et assistance sociale) et près de 15 pour cent de son PIB sur les pensions. Des inquiétudes ont été exprimées quant à la durabilité de ces transferts et à leur impact limité dans la réduction de la pauvreté, et des améliorations dans le ciblage de l'aide sociale aux pauvres ont été requises (Braithwaite, Grootaert, et Milanovic 2000). Keane et Prasad (2000) ont questionné l'évidence de la croissance de l'inégalité en Pologne. Ils ont argumenté que la croissance rapide de la dépense en pensions et assurance-chômage compensait des groupes sociaux qui avaient été négativement affectés par les réformes de transition de la Pologne, traçant la voie pour une réforme structurelle rapide, une privatisation et une reprise accélérée de la croissance économique. Ils ont conclu que des transferts qui réduisent l'inégalité pourraient faciliter une réforme économique « douloureuse » et, ainsi, contribuer à une croissance économique plus rapide. Ils démontrent aussi que ces pays de transition qui avaient de grands programmes de transferts ont réussi à contenir la croissance de l'inégalité des revenus et ont connu les taux les plus élevés de croissance économique dans les huit premières années de la transition.

produits et services sont allouées à la production de ces produits qui sont ciblés pour les pauvres. De ce fait, une part d'efficacité économique est sacrifiée.

Les subventions en liquide fournissent une plus grande liberté de choix aux bénéficiaires et leur donnent une plus grande satisfaction à tous les niveaux, en matière de revenus et en transferts indirects.<sup>16</sup> Avec les programmes de transferts indirects, les bénéficiaires consomment plus de produits ciblés qu'ils ne feraient sans le programme. Il en résulte que la consommation des produits subventionnés ciblés va au-delà du point auquel leur bénéfice marginal (ou valeur au bénéficiaire) est égal au coût marginal social. Les pertes de poids morts d'une subvention qui altère les prix sont la différence des bénéfices globaux de consommation (charges ou filet social de sécurité) qu'un bénéficiaire recevrait d'une subvention qui altère les prix si ce transfert avait été accordé comme un don sans restrictions. S'il n'y a pas d'éléments externes positifs de consommation et de production, plus la demande est rigide et plus l'offre d'un produit subventionné ciblé est flexible, plus la perte de poids mort ou l'efficacité est importante.

Au contraire, les paiements indirects sont souvent utilisés comme un moyen de contrôle, de modification ou d'influence sur le comportement des bénéficiaires. Les programmes de transferts indirects offrent des services de base de nourriture, santé ou éducation à ceux qui n'auraient pas accès à ces services et qui ne pourraient se les payer même s'ils avaient les fonds nécessaires. Pratiquement le degré auquel l'assistance indirecte porte sur le comportement de la consommation réelle des ménages dépend du caractère infra-marginal ou non de cette assistance indirecte (autrement dit, moins que la consommation normale)

Au niveau du marché, une subvention indirecte peut entraîner une charge trop importante pour les imposables puisque le coût de la subvention est supérieur à la valeur du bénéfice reçu par le bénéficiaire du transfert. (Voir tableau 1). La valeur pour le bénéficiaire d'une subvention indirecte, tel que l'accès au logement à un prix subventionné, est égale à celle de la courbe de la demande (A). Le coût fiscal total de la subvention est la somme  $A+B$ . B, ou l'excédent du coût sur la valeur de la subvention au bénéficiaire, est une charge excessive du programme de subvention. Pour les décideurs politiques, plus la charge d'excédent est importante (B), plus grand est le degré auquel un programme de transferts en liquide pourrait bénéficier aux bénéficiaires à un coût fiscal bien moindre.

Les subventions indirectes ont une influence non seulement sur le prix du "produit subventionné", mais aussi sur le prix du marché des produits non-subventionnés. A ce moment-là, les producteurs de ces produits profitent et les ménages qui ne bénéficient pas de la subvention, perdent. Il en résulte que la distribution de revenus change et d'une façon que les électeurs trouveraient sans doute inacceptable. Alors que les transferts en liquide ont également une influence sur la distribution des revenus, cette distribution est l'objectif précis du programme en liquide plutôt qu'un effet non voulu.

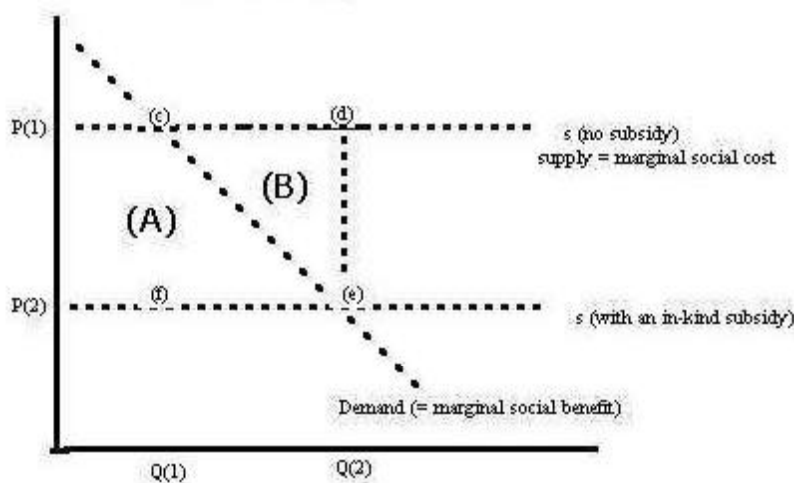
Le tableau no. 2 démontre les problèmes rencontrés par les subventions indirectes et les effets adverses de la distribution de revenus. Imaginons que l'Etat se décide à offrir un service de base, tel que les soins médicaux, gratuitement à la population à bas revenus, et avant que le service ne soit fourni, la population à bas revenu consomme Q1 des services médicaux et le reste

---

<sup>16</sup> Pour une discussion plus complète des implications sur le bien-être économique des transferts en liquide contre les transferts en nature, voir Hyman (1999).

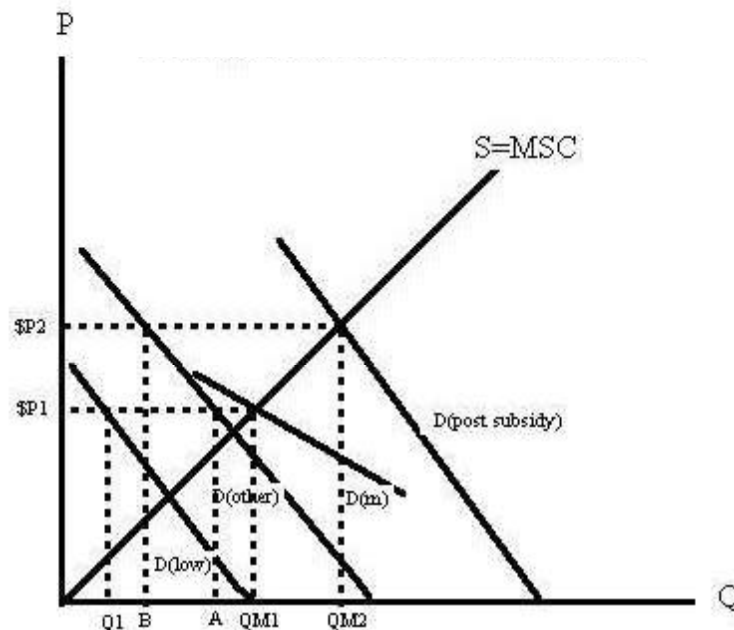
de la population consomme B. Au prix d'équilibre  $\$P1$ , le prix d'équilibre du marché consommé est  $QM1$ . Lorsque les ménages à bas revenus ont accès aux services médicaux gratuitement, leur consommation augmente à  $QM1$ . Si l'on ajoute  $QM1$  à la courbe de demande  $D$  (autre), la courbe de demande finale de post-subsidation est trouvée. A ce niveau de demande, le prix d'équilibre monte à  $\$P2$ . Faisant face à un prix plus élevé, la consommation du groupe qui achète les services médicaux tombera au point B. La demande totale du marché au prix plus élevé ( $\$P2$ ) sera la somme de la consommation du groupe subventionné ( $QM1$ ) et au prix du marché libre ( $\$P2$ ), soit B. La distribution des revenus sera affectée car les fournisseurs de services médicaux gagneront davantage alors que les consommateurs qui ne peuvent bénéficier de la subvention paieront plus et consommeront moins, et en plus financeront les coûts fiscaux des subventions de services médicaux.

**Figure 1: Exemple des charges excessives dûes aux subventions indirectes**



*Note:* Le coût de la subvention est représenté par le rectangle A+B. Le bénéfice net aux bénéficiaires est représenté par le triangle I-C-E. (B), la différence est la charge excessive de la subvention.

**Figure 2: L'impact d'une subvention indirecte sur les prix et la distribution des revenus**



Du point de vue de la gestion macro-économique, les programmes de transferts en liquide sont considérés normalement comme supérieurs aux programmes de transferts indirects parce qu'ils augmentent la prédictibilité des dépenses publiques et peuvent automatiquement stabiliser l'économie durant la période d'un cycle d'affaires (autrement dit, augmenter lorsque l'économie monte et baisser lorsque l'économie ralentit).<sup>17</sup> Le désavantage principal des programmes de transferts en liquide du point de vue de la gestion macro-économique se trouve dans le fait qu'ils réduisent la possibilité de gestion fiscale discrétionnaire et peuvent faire l'objet de dépenses accrues.

Au contraire des programmes de subventions indirectes, les programmes de transferts en liquide ne sont pas affectés, en général, par les changements dans le coût des produits ou le coût de la vie. Le budget des programmes de transferts en liquide est ainsi safeguardé des fluctuations inattendues d'inflation ou du prix des produits, et il est donc plus facile d'établir les prévisions budgétaires.

<sup>17</sup> Les stabilisateurs fiscaux se réfèrent au rôle d'expansion de la demande de la politique fiscale (lorsque l'économie se ralentit) et à son rôle de réduction de la demande (lorsque l'économie est en phase de croissance). Ceci peut contribuer à la stabilité des prix en réduisant les pressions des prix lorsque l'économie subit une surchauffe et en stimulant la demande lorsque l'économie se ralentit. Lindbeck (1997) a questionné la validité de la fonction de stabilisateur automatique des transferts de paiements. Il a remarqué que dans les pays ayant des systèmes sociaux généreux, le déficit budgétaire tend à "exploser" en profondes récessions. L'accumulation rapide de la dette publique en raison d'obligations de dépense sociales plus élevées peut prévenir la récupération parce que les ménages peuvent mettre en doute la capacité du gouvernement à remplir les promesses de bénéfiques ou peuvent craindre des augmentations futures de l'impôt et réagir en constituant une épargne préventive.

Les programmes d'assistance indirecte, au contraire, nécessitent des changements de conception pour faire face aux changements de demande. Par exemple, une chute économique peut augmenter la demande privée de logement subventionné. Il faudrait peut-être compter un ou deux ans cependant avant que cette demande accrue ne soit reflétée dans une allocation budgétaire plus importante pour les logements subventionnés, et peut-être encore deux ou trois ans pour que les départements d'Etat et le secteur privé puissent augmenter leur volume réel de logements subventionnés disponibles. Ces réponses tardives aux programmes d'assistance indirecte impliquent qu'ils ne peuvent être utilisés comme des éléments de stabilisation macro-économique.

Cependant, l'effet stabilisant "automatique" des allocations en liquide contribue également à une perte certaine de contrôle fiscal. Les programmes de transferts en liquide sont généralement établis par des statuts légaux en dehors du cadre annuel budgétaire et sont souvent financés par des taxes de charges salariales séparées ou d'autres taxes de réserve. Le fait que les transferts en liquide soient généralement gérés en dehors du processus budgétaire annuel et peuvent être financés partiellement par des taxes de réserve, réduit leur flexibilité fiscale à court terme.<sup>18</sup> Puisqu'ils sont hors budget, les programmes d'assistance et d'assurance sociale sont moins susceptibles d'être victimes de l'examen des dépenses annuelles et du scrutin de leur performance.

Souvent la valeur d'un transfert en liquide est liée aux changements au niveau général des prix, les coûts de la vie ou le SMIG. Durant une période d'expansion économique le niveau des prix et des salaires a tendance à augmenter et l'indexation qui s'en suit augmente automatiquement le coût fiscal des allocations en liquide. Lorsque les conditions économiques baissent, plus de gens sont demandeurs des programmes de transferts en liquide. Ceci contribue à la pression croissante de dépenses pour les programmes de transferts en liquide durant les bonnes et les mauvaises années, provoquant une augmentation en dépenses ou une courbe montante constante dans les besoins en dépenses du programme. Une augmentation persistante dans le coût des programmes d'allocations peut bloquer d'autres formes de dépenses publiques essentielles, contribuer aux déficits fiscaux et augmenter les charges fiscales (Tanzi 1997).

Certains programmes de transferts en liquide ciblent les bénéficiaires plus précisément que d'autres. En général les pauvres reçoivent plus de paiements d'assistance sociale en liquide que d'assurance sociale. Ceci s'applique à une fourchette importante d'économies en développement et développées (voir annexe figure A6). Dans les programmes bien gérés d'assistance sociale, les ménages dans le quintile inférieur de la population reçoivent entre 50 et 70% du total des transferts en liquide. Dans les programmes moins efficaces, les ménages dans la partie inférieure du quintile peuvent recevoir 10% ou moins des transferts en liquide d'assistance sociale. Entre un quart et une moitié des allocations chômage vont typiquement aux ménages dans le quintile inférieur dans la plupart des pays industrialisés et les économies de transition.

---

<sup>18</sup> Cela expose aussi les programmes de transferts en liquide au risque fiscal de ne pas avoir les ressources adéquates pour couvrir leurs engagements régulateurs. L'incapacité des pensions publiques et autres fonds d'assistance sociale, dans certaines parties d'Amérique Latine et dans les pays d'Europe en transition, à remplir leurs obligations de transferts régulateurs a contribué à l'inquiétude croissante du public quant à la viabilité du système de protection sociale. L'échec des compagnies à honorer leurs engagements de compensation pour perte d'emploi dans un certain nombre d'Etats négativement affectés par la crise financière asiatique a inspiré certains gouvernements à développer des programmes spéciaux d'aide aux chômeurs urbains..

### *Des Considérations Administratives*

Les systèmes de transferts en liquide nécessitent une structure institutionnelle plus grande et plus sophistiquée que celle des transferts indirects. Une fois que le système administratif est en place, les coûts opérationnels sont normalement plus bas que pour les transferts indirects, tels que les bons alimentaires, services publics ou systèmes de subventions aux produits (Grosh 1994). A l'opposé des programmes de bons alimentaires, les programmes de transferts en liquide n'entraînent pas de coûts d'imprimerie, d'appropriation, de collection ou de traitement des demandes quasi-liquides, et à l'opposé des programmes de services publics, il n'y a pas besoin de services techniques de supervision ou de conception spécifiques aux lieux. Les logistiques de transfert de liquidités d'un point à un autre sont assez simples comparées au mouvement de grandes quantités de produits subventionnés.

Du point de vue administratif, le "liquide" coûte moins au bénéficiaire car il est accepté de manière universelle. L'utilisation en liquide n'est pas non plus associée à un sentiment de stigmatisation comme c'est le cas pour les subventions indirectes telles que les bons alimentaires (Ranney et Kushman 1987).

L'inconvénient majeur administratif de toute forme de transfert en liquide réside dans le fait que le "liquide" ne peut être ciblé. Au contraire des éléments de base tels que la nourriture ou les services de logement, on ne peut rationner l'accès des pauvres en accordant une somme inférieure en liquide. Des critères d'éligibilité aux programmes doivent être établis, le liquide fourni seulement à ceux qui se qualifient, et leur éligibilité doit être vérifiée périodiquement. Il en résulte une charge administrative importante même pour les transferts les plus simples (Blackorby et Donaldson 1988).

En fait, les transferts en liquide sont rarement transférés en « liquide » per se, mais plutôt sous forme de chèques personnalisés ou de mandats postaux, qui sont ou envoyé directement ou par les bureaux de services sociaux ou par une institution financière d'Etat. Les chèques doivent être encaissés soit dans une banque, soit dans un bureau de poste ou autre institution financière. Les bureaux de services sociaux doivent avoir un système de vérification viable pour préparer les chèques, et les bénéficiaires doivent normalement montrer une forme d'identification valide afin de les recevoir et les encaisser. Les bénéficiaires doivent avoir un domicile fixe et établir une preuve d'éligibilité afin de recevoir des paiements de transferts en liquide. De plus, ils doivent avoir accès aux institutions financières. Les chèques personnalisés ne peuvent atteindre un grand nombre de bénéficiaires que si les bureaux de services sociaux, les bureaux de poste et les systèmes bancaires sont relativement sophistiqués et extensifs.

Alors que l'infrastructure bancaire s'étend, certains pays commencent à adopter l'utilisation de programmes de "dépôts directs" par lesquels des bénéfices en liquide sont déposés régulièrement sur les comptes en banques des bénéficiaires. L'utilisation d'une procédure de dépôts directs a été adoptée aux Etats-Unis et est utilisée pour presque trois quarts des transferts (OCDE 1999).

Dans certains pays, l'utilisation des caisses de retrait automatique permet d'effectuer des transferts en liquide à ceux qui n'ont pas normalement accès aux banques. Le programme de retraites sociales en Afrique du Sud est un exemple de l'utilisation de ces caisses de retrait automatique pour atteindre le plus grand nombre de bénéficiaires ruraux (Case et Deaton 1996).

Un facteur important est que beaucoup de pays en développement n'ont peut-être pas l'infrastructure nécessaire pour un système extensif de transferts en liquide. Une grande partie des pauvres vivent souvent en zone rurale, loin des bureaux d'Etat de services sociaux et d'emploi. Ils n'ont parfois pas de domicile fixe ou vivent dans des quartiers précaires qui ne sont pas reconnus par le gouvernement local. Les pauvres peuvent avoir un accès limité aux institutions financières pour encaisser les chèques. Certains ménages ruraux pauvres peuvent se trouver dans des endroits dans lesquels l'emploi à domicile et le troc sont les moyens principaux d'échange, ce qui implique que l'argent liquide leur est d'utilité limitée.

### ***Des Considérations Politiques***

Malgré les avantages économiques et administratifs des programmes de transferts en liquide, il est souvent difficile de mobiliser un soutien politique soutenu pour eux. Le fait que les transferts en liquide accordent une plus grande liberté de choix au bénéficiaire peut également mener à la possibilité que les membres d'un ménage utilisent ces transferts pour acheter les produits et des services que l'Etat préférerait ne pas financer directement, tels que l'alcool, le tabac et le jeu. A partir du moment où l'aide en liquide est associée, dans l'esprit des électeurs, à la consommation des produits "à peu de mérite", ceci peut nuire aux mérites d'un programme d'aide en argent liquide à l'électorat en général.<sup>19</sup>

Il y a d'autres raisons pour lesquelles les électeurs favoriseraient peut-être des transferts indirects plutôt qu'en liquide. La provision d'assistance indirecte permet aux politiciens de montrer aux électeurs que les besoins des pauvres ont été pourvus. Les producteurs de produits et de services de base (constructeurs, agriculteurs, services médicaux) ont plus souvent tendance à demander une assistance sociale sous forme de produits ou de services que des transferts en liquide.

Lorsque les subventions de produits sont réduites, les politiciens expliqueront plus facilement les besoins d'assistance par les produits déjà offerts plutôt que par un besoin général d'augmenter les revenus. Par exemple, lorsque les subventions générales de nourriture ont été éliminées en Indonésie, au Sri Lanka et en Zambie, elles ont été remplacées par des programmes spécifiques par lesquels les pauvres ont reçu des bons alimentaires (ou bien l'accès à la nourriture à un prix préférentiel).

Quand on associe la pauvreté à la mauvaise gestion des finances, les politiciens préféreraient soutenir des programmes d'assistance qui visent à modifier le comportement, par exemple, l'exigence d'une meilleure assiduité des enfants à l'école ou des cours sur la santé et l'alimentation ou l'utilisation de services de santé publique qui peuvent avoir une influence sur le comportement des familles de façon à réduire la pauvreté à long terme.

### **Les Considérations de Conception**

La conception des programmes de transferts en liquide est aussi importante, et peut-être plus que le choix entre un programme de transfert en liquide ou de transfert indirect. Alors qu'un programme bien conçu de transfert en liquide peut alléger la pauvreté de façon importante,

---

<sup>19</sup> Hyman (1999) a cité cela comme la raison-clé pour laquelle deux-tiers pleins des transferts d'aide sociale fédérale aux Etats-Unis en 1997 avaient été effectués sous la forme de transferts en nature, et parmi ces derniers les coupons alimentaires et Medicaid dominaient.

un programme mal conçu peut faire plus de mal que de bien. Nous traiterons six conceptions différentes.

### *L'assurance et l'assistance: assortir les types de programmes aux besoins*

Pour les employés du secteur formel, l'assurance est une protection sociale importante, alors que l'assistance sociale (publique, privée ou les deux) est nécessaire pour ceux qui se trouvent en dehors de la couverture d'assurance, y compris ceux qui sont indépendants et ceux qui reçoivent leurs revenus du secteur informel.

*L'assurance peut jouer un rôle important dans la couverture.* Plus la partie du secteur formel est importante dans une économie, plus le rôle de l'assurance sociale liée au travail est important dans la couverture des transferts en liquide. Pour ceux qui sont employés dans le secteur formel, les programmes d'assurance basés sur l'employeur sont peut-être le meilleur moyen de prévenir les risques de pauvreté dus à la perte de l'emploi, la vieillesse, la maladie, la maternité ou un accident de travail. Les programmes d'assurance ont l'avantage d'avoir comme unique base d'éligibilité le fait d'effectuer des contributions.<sup>20</sup>

Il est peu probable que les programmes statutaires d'assurance sociale accordent aux travailleurs se trouvant hors du secteur formel un filet social de sécurité efficace (Bailey 1994; van Ginneken 1999). La principale raison en est que les types de risques de pauvreté couverts traditionnellement par des programmes statutaires tels que l'assurance contre le chômage, ont peu d'importance dans les économies agricoles où les pauvres tout simplement ne peuvent pas se permettre d'être sans emploi. La sécheresse, les inondations ou autres catastrophes naturelles ou non, peuvent provoquer des pertes énormes de revenus parmi les populations rurales. La perte imprévue d'un époux ou parent proche, une maladie grave ou la fragmentation d'une famille peut mener à un changement subit et important dans les dépenses d'un ménage (Banque mondiale 2000a). La plupart des programmes d'assurance sociale statutaire sont mal équipés pour faire face à ce genre de problèmes.

Il serait important d'offrir aux pauvres des pays en développement une couverture d'assurance sociale qui comprenne les connaissances spécifiques à la communauté et les garanties pour les petits risques (en termes de valeur) (voir encadré 1). Une façon de fournir une telle couverture est d'utiliser la micro-assurance. Les coopératives, les sociétés de crédit, les ONG et les organisations communautaires jouent un rôle important dans l'expansion de l'accès des familles à bas revenus à la micro-assurance dans plusieurs économies en voie de développement. Ces programmes d'assurance accordent, en général, une somme globale aux familles qui ont subi une maladie grave, un décès d'un membre de la famille ou une perte importante immobilière. Les meilleurs programmes ont pu adapter leurs produits d'assurance sociale aux intérêts prioritaires de leurs membres, contenir les coûts administratifs et promouvoir la cohésion pour faire baisser les coûts des contributions, fournir des subventions aux très pauvres et offrir des garanties d'assurance (ILO 2000).

*Cependant, ceux qui sont en dehors de la couverture ont besoin d'une aide sociale.* L'aide sociale fait partie du peu d'options qui s'offrent à ceux qui ne peuvent travailler ou

---

<sup>20</sup> Les subventions publiques pour les plans d'assurance sociale du secteur formel peuvent en fin de compte avoir un effet régressif sur la distribution du revenu. Paukert (1968) a montré que ceci pourrait exacerber la pauvreté et l'inégalité en raison tout d'abord de la position favorable, sur le plan du revenu, des travailleurs du secteur formel.

gagner un salaire suffisant, tels que les handicapés, les enfants socialement exclus, les sans abri, les drogués, les veufs et les veuves. Dans beaucoup de pays, des programmes d'assistance existent qui offrent des allocations mensuelles en liquide (et d'autre soutien) à ces groupes. Dans les programmes pour les handicapés et les personnes âgées, les transferts en liquide varient entre 25% et 50% du salaire minimum dans les pays à revenus bas et moyens, avec un niveau de remplacement plus élevé dans les pays à haut-revenu.<sup>21</sup>

**Encadré 1. Les programmes de transferts en liquide gérés par les ONG: L'association des femmes indépendantes en Inde**

La *Self-employed Women's Association* (SEWA) a été fondée en 1972 comme un syndicat dont les membres sont généralement des femmes pauvres qui travaillent en tant que vendeuses, travailleuses à domicile et ouvrières. La SEWA fonctionne comme un programme volontaire de sécurité sociale, et 14% des membres (environ 32 000 femmes) ont adhéré. Le programme offre une couverture médicale (jusqu'à Rs. 1,000). La prime d'assurance est d'environ Rs. 60 (US\$1.50) par an pour une assurance immobilière et médicale et pour Rs. 15 de plus pour une assurance contre le handicap et la mort. La SEWA gère également un programme à dépôts fixes dans lequel les membres font un seul paiement de Rs. 500 à Rs. 700 et obtiennent une assurance à vie. En plus des primes reçues des membres, un tiers des coûts est financé à partir des intérêts venant d'une bourse donnée par la *German Technical Cooperation Agency* et un autre tiers par des subventions de la *Life Insurance Corporation of India and the United India Insurance Company*. Le Ministère indien du Travail a supervisé le programme de la SEWA et accorde un financement à la Life Insurance Company of India comme aide aux frais.

Source: Jain (1999).

*L'assistance en liquide peut compléter les transferts privés.* Dans certains pays en développement, l'assistance en liquide sponsorisée par l'Etat compose l'ultime défense pour les ménages contre les aléas salariaux. Normalement, les ménages comptent d'abord sur leurs propres épargnes et sur les transferts privés.

Morduch (1999) a trouvé que les transferts privés ont tendance à être plus importants dans les zones rurales et dans les régions à bas revenus, et que les transferts en période dite normale sont plus élevés que durant les catastrophes ou urgences.

Des études faites en Indonésie, dans les Philippines et en Russie et dans les Etats de l'ONED démontrent que les familles à bas revenus ont tendance à être des bénéficiaires bruts des transferts privés et que ces transferts ont une importance significative. Il a été estimé que les transferts comptent pour entre 2 et 41% des revenus des bénéficiaires bruts et entre 1 et 8% des donateurs (voir annexe tableau A9). Dans une étude faite au Kirghizistan, Cox, Jimenez, et Jordan (1994) ont trouvé que les transferts privés sont accordés à 12% des ménages, mais comptent pour plus d'un tiers des revenus des dits ménages. Ils en ont conclu que, sans les transferts, l'incidence de pauvreté serait de 25% plus élevée.

L'évidence empirique suggère que les transferts informels offrent peu de protection durant les périodes d'aléas ou de risques co-variables. Morduch (1999) trouve que les transferts en Inde montent typiquement à moins de 10% de l'ampleur des aléas en mauvaises

---

<sup>21</sup> Whitehouse (2000) a rapporté que les "démunis" forment une beaucoup plus petite part de la population retraitée en Europe de l'Est et en Amérique Latine que dans les pays de l'OCDE, parce que leur espérance de vie est bien plus courte que celle de personnes ayant des revenus moyens.

périodes. Suite à la sécheresse au Sahel en 1984, les transferts comptaient pour moins de 3% des pertes des ménages les plus pauvres.

Les transferts privés informels, parfois, mènent à une accumulation de dettes auxquelles les pauvres ne peuvent faire face et dans ces moments-là, il serait peut-être préférable qu'ils reçoivent une couverture publique. La compréhension de la façon dont une famille à bas revenu gère les problèmes de pauvreté, (et les implications de leurs stratégies de gestion) peut aider les départements d'Etat lors de la conception de programmes de transferts en liquide qui soient complémentaires des mécanismes appropriés dans la gestion de ces situations par les familles.

***Les programmes de filets sociaux de sécurité de sécurité des transferts en liquide lorsque les revenus et les moyens de subsistance sont trop difficiles à quantifier.***

Dans la plupart des pays industrialisés, l'Etat utilise une combinaison d'enquêtes sur les revenus et les moyens de subsistance afin d'établir l'éligibilité aux programmes d'assistance en liquide (voir annexe tableau A10). Les revenus sont notés, ainsi que les économies et les autres biens, et toute l'information est passée en revue et vérifiée. Les enquêtes sur la situation de fortune sont ajustées pour prendre en considération la taille de la famille et les autres besoins, et l'information est vérifiée en regardant les fiches de paie, les feuilles de déclaration d'impôts et les reçus des achats. Dans la plupart des cas, les assistants sociaux vérifient les conditions de vie et confirment leur éligibilité au programme. Le coût administratif des programmes de transferts en liquide varie entre 7 et 11% du coût total du programme dans beaucoup de pays de l'OCDE (OCDE 1998a).

Un des problèmes principaux de l'utilisation des programmes de transferts en liquide dans les pays en développement est que les enquêtes sur les revenus et les moyens de subsistance, utilisées pour établir et vérifier l'éligibilité dans les pays industrialisés, sont trop coûteuses, et pourraient exclure un grand nombre de pauvres. L'expérience, dans plusieurs pays en développement, suggère que la justice perçue des critères de sélection et le processus des prises de décision a une influence critique sur la conformité des bénéficiaires et sur l'efficacité du programme (Pritchett 2000). Les pauvres peuvent être exclus des programmes si les critères sont trop complexes ou exigeants. Si les critères ne sont pas bien compris, ceux qui y ont droit ne feront peut-être pas la demande, et ceux qui sont plus aisés (et mieux informés) essaieront d'en bénéficier. Si les communautés locales sont exclues du processus de prise de décision en ce qui concerne les critères d'éligibilité, les notables locaux pourraient choisir d'exercer une discrétion excessive dans la mise en oeuvre des critères d'éligibilité.

Le fait que les revenus et les moyens de subsistance soient difficiles à capter et que les critères utilisés pour les évaluations fussent être largement compris et acceptés ne veut pas dire que les programmes de transferts en liquide ne peuvent être sélectifs ou que les bénéficiaires ne peuvent être identifiés de manière efficace. Il y a plusieurs façons d'évaluer les bénéficiaires, même dans les situations où les informations au niveau des revenus et des moyens de subsistance sont difficiles à obtenir.

*Les programmes d'enquête sur les revenus et les moyens de subsistance sont parfois possibles.* Dans certains cas, les enquêtes sur les revenus et les moyens de subsistance sont possibles, en particulier dans les économies de revenus moyens et de transition. Par exemple, le Kirghizistan a mis en place un programme mensuel uni de bénéfices testés selon les revenus et

les moyens de subsistance en 1998, dans lequel les revenus des familles étaient sujets à des calculs détaillés, et prenaient en considération les salaires, les retraites, d'autres bénéfiques, les récoltes pour leur propre consommation et pour la vente, les vaches et autres sources de richesse familiale. Les ménages dont les revenus sont inférieurs à Som 100 (le minimum garanti ou RMI) reçoivent une compensation de la différence entre leur revenu réel et le RMI. En 1999, le nombre de bénéficiaires du programme des bénéfiques mensuel uni était estimé à 574,000 soit 13% de la population totale. Le RMI était établi au départ, à un niveau estimé d'un cinquième à un tiers du seuil de pauvreté (ILO 2000).

Dans la plupart des pays en développement, les tests sophistiqués sur les revenus et les moyens de subsistance ne peuvent être utilisés car un grand nombre de pauvres gagnent leur vie dans le secteur informel ; leurs économies sont formées par leurs biens propres ainsi que par d'autres formes non-financières, ou bien ils ont des sources de revenus qui sont difficiles à vérifier (par exemple les transferts de famille). Sans un bulletin de salaire ou une fiche bancaire, il est difficile de vérifier les revenus et les moyens de subsistance, et peu de ménages pauvres ont des preuves de revenu ou de dépenses. Même le fait de devoir soumettre une demande écrite de bénéfiques peut leur faire peur. Dans de telles circonstances, les coûts de recueil d'informations justes sur les revenus et les moyens de subsistance peuvent être très élevés (van de Walle 1998), et lorsque les programmes comptent sur les membres d'une famille qui doivent se rappeler les détails de leurs revenus ou de leurs dépenses afin d'évaluer leur éligibilité, cela pourrait mener à une sous-estimation significative.

*Les indicateurs catégoriques peuvent servir de tests de moyens de subsistance formels ou de revenus.* Dans certaines circonstances, il serait peut-être plus approprié d'utiliser des indicateurs catégoriques (ou tests sur des moyens de substitution) pour identifier les bénéficiaires d'un programme plutôt que d'utiliser un test formel sur les revenus ou sur les moyens de subsistance. Des tests très simples qui comptent sur les catégories spécifiques sociales ou géographiques des pauvres ou sur les substitutions de revenus et de biens peuvent être utilisés. Ceci a donné en effet des résultats raisonnables de sélection (Grosh 1994).

Une approche catégorique compte sur les caractéristiques individuelles ou familiales qui ont une forte corrélation avec la pauvreté mais qui sont plus évidentes. Les personnes âgées, les handicapés, les orphelins, les sans abri, les drogués, les veufs et veuves, les familles avec un seul parent, les victimes de catastrophe font parties des catégories sociales identifiées comme ayant besoin d'assistance sociale. L'avantage principal d'utilisation de telles catégories demeure dans le fait que les bénéficiaires sont faciles à identifier de façon administrative, à condition que leur éligibilité soit clairement définie.

Dans certains cas, la grande majorité des pauvres peut être identifiée en utilisant un petit nombre d'indicateurs catégoriques. Milanovic (1998) a démontré qu'en Bulgarie, Estonie et Hongrie, si les programmes identifiaient les personnes âgées, les familles nombreuses et les sans emploi, ils cibleraient plus de trois quarts des pauvres. L'utilisation d'indicateurs catégoriques pour définir l'éligibilité au programme pourrait être la seule manière d'identifier les "vrais" pauvres (tels que les sans abri, les enfants institutionnalisés et les drogués) qui sont souvent socialement exclus du marché du travail, des sources familiales de revenus ou de celles liées au travail (La Cava et Nanneti 2000).

Les tests de substitution sont une manière de plus en plus populaire d'identifier les transferts en liquide. Ceci implique le recueil d'indicateurs multiples au niveau d'un ménage qui soient plus facilement visibles que les revenus mais qui aient une grande corrélation. Les tests de substitution ont débuté au Chili, et sont utilisés actuellement dans les programmes d'assistance sociale en Arménie, au Brésil, en Colombie, en Equateur, en Indonésie, en Russie, et au Zimbabwe (Grosh et Baker 1995; Sambanis 1999). Dans les programmes de tests de substitution, les indicateurs tels que la qualité de l'habitat, la propriété de biens durables, l'accès aux services, l'éducation et les caractéristiques d'emploi du chef de famille, sont utilisés afin d'évaluer le niveau de vie du ménage. Les types d'indicateurs facilement visibles utilisés dans les tests de substitution s'avèrent être assez stables à long terme. De ce fait, cette méthode a plus de succès dans l'identification des très pauvres que de ceux qui ont subi une baisse de revenus dans les périodes difficiles.

Un des meilleurs exemples, et des plus sophistiqués, de l'utilisation d'un programme de transferts en liquide basés sur un test de substitution des moyens de subsistance est le passeport social Chilien (FICHA CAS) qui a débuté en 1980. Un formulaire simple était utilisé au début pour recueillir l'information sur 14 variables d'un ménage. Chaque variable se voyait attribuer une note et était combinée avec les informations tirées des rapports faits sur le ménage et des rapports des assistantes sociales lors de leurs visites pour déterminer l'éligibilité du ménage aux allocations familiales et sociales. Au début des années 90, le formulaire de la FICHA CAS fut révisé pour pouvoir recueillir des informations sur les revenus, la richesse et l'accès aux services sociaux d'une famille. Les informations étaient ensuite mises sur ordinateur et l'éligibilité était automatiquement déterminée. Une évaluation du programme de la FICHA CAS montre que 72% des bénéficiaires du programme atteignent 30% des familles les plus démunies et que les coûts administratifs n'étaient que de 5.4% des coûts totaux. Une annotation impersonnelle aide les familles dans le besoin à s'inscrire et à en sortir lorsque leur situation s'améliore (Subbarao 1999).<sup>22</sup> Chu, Davoodi, et Gupta (2000) ont rapporté que suite à l'amélioration de la manière d'identifier les personnes dans le besoin, la part des bénéficiaires accordés au quintile le plus pauvre au Chili est passée de 32% en 1992 à 40% en 1996.

*Une sélection géographique peut être utilisée dans l'identification des transferts en liquide.* Une sélection géographique peut également s'utiliser pour sélectionner les ménages éligibles aux transferts en liquide. En Bolivie et au Chili où la pauvreté est concentrée dans certaines régions et les distances entre les régions aisées et les régions pauvres sont grandes, une sélection géographique peut être utilisée pour compléter l'utilisation d'autres formes d'indicateurs catégoriques (Grosh 1994; Banque mondiale 2000a).

Une osmose géographique peut également être utilisée comme moyen d'étendre la couverture du programme de ceux qui ont été testés dans les grands centres urbains aux régions secondaires et rurales. Par exemple, un programme de protection minimale du niveau de vie (programme d'assistance en liquide) fut instauré au début à Shanghai en 1994. A la fin des années 90, ce programme s'étendait à 129 autres villes et cinq zones rurales - Guandong, Guangxi, Shandong, Shanxi, et Shanghai (Hu, Cai, et Zhai 1999).

---

<sup>22</sup> Les réformes de sécurité sociale du Chili en 1981 ont aussi rationalisé le nombre des administrations qui fournissaient les bénéficiaires, ont abaissé les taux de contribution, ont standardisé la couverture des bénéficiaires, et ont établi un plan d'épargne privatisé obligatoire exploité par des intermédiaires réglementés, les *Fondos de Pensiones*. Tous les travailleurs doivent contribuer 10 pour cent de leurs salaires mensuels à leur couverture retraite. Les *Fondos de Pensiones* fournissent aussi une assurance invalidité et une pension au survivant, pour lesquelles les travailleurs doivent payer une somme supplémentaire (Diamond 1996).

La sélection géographique, cependant, peut également provoquer une inégalité régionale si les gouvernements locaux sont obligés de financer les transferts en liquide. Les différences entre les municipalités “pauvres” et “aisées” peuvent rendre perdants les gens habitant les régions pauvres. Milanovic (2000) rapporte un tel cas en Lettonie. Dans ce pays, le programme d’assistance sociale est hautement concentré, fournissant presque 20% des revenus des 1.5 % des ménages latviens qui le reçoivent. Il a été constaté que le programme excluait ceux ayant des niveaux égaux de pauvreté qui vivaient en dehors de la capitale, Riga, car les transferts étaient financés surtout par les sources locales de financement. Des résultats similaires étaient constatés en Chine pour les programmes d’assistance sociale financés localement (Hu, Cai, et Zhai 1999).

*Des évaluations venant des communautés peuvent être utilisées pour sélectionner les transferts en liquide.* Dans les évaluations venant des communautés, une autorité locale ou un comité détient le pouvoir de décision concernant ceux qui doivent bénéficier du programme. L’avantage principal de cette méthode est que les personnes ayant des connaissances intimes de la communauté peuvent identifier les gens réellement dans le besoin. L’inconvénient principal est que certaines personnalités locales pourraient s’approprier les ressources du programme.

Le programme d’assistance sociale en Albanie (NE) accorde la sélection des bénéficiaires au gouvernement local. Sous le programme NE les familles font une demande au bureau local d’assistance sociale, et l’administrateur du programme évalue les besoins de la famille selon sa taille et ses biens. Le programme définit la compensation de base par une somme standard pour le premier adulte de la famille et des sommes moins élevées pour les autres membres de la famille d’âge différent. Toutes les allocations de chômage et retraites qu’une famille peut recevoir sont déduites de cette somme. Une estimation des revenus potentiels venant de la terre appartenant à la famille est également déduite. La formule utilisée est la multiplication d’un coefficient par tête de la propriété par la qualité de la terre. Les ménages dont les revenus sont supérieurs à la limite maximale (établie en août 1996 à 5,375 lek ou US\$51.43) ne reçoivent pas de bénéfices.

Une évaluation faite entre les mois d’août et novembre 1996 a montré que pratiquement la moitié des ménages les plus pauvres en Albanie a reçu une assistance du programme NE. Très peu de ménages aisés ont reçu une assistance. Les plus pauvres d’une des catégories les plus basses des salariés ont reçu 36 % des dépenses totales de la NE. L’évaluation en a conclu que les autorités locales semblent avoir accès à des informations sur les bénéficiaires qui ne sont pas facilement captées dans les évaluations des ménages, et que ces informations sont utilisées pour l’allocation des crédits.

Un autre exemple d’un programme mené par la communauté est celui des pensions basées sur les revenus au Bangladesh, qui a été lancé en 1998. Quatre-vingt personnes dans chacun des 4 479 districts du pays reçoivent une pension de 100 takas (environ \$2) par mois, et les bénéficiaires sont choisis par les leaders religieux et autres de la communauté. (ILO 2000).

*Les transferts conditionnels en liquide.* Une autre façon de cibler les transferts en liquide est de lier leur réception à l’assiduité scolaire, la consommation d’énergie ou la fréquentation des centres médicaux ou de nutrition. Ces transferts ont le double avantage d’impliquer les agences qui offrent les services publics (écoles, cliniques ou utilités) dans la sélection, et en

même temps, d'encourager un comportement chez les bénéficiaires qui réduirait le risque de retomber dans la pauvreté à une date ultérieure.

Plusieurs pays offrent des programmes d'assistance qui rendent les transferts en liquide conditionnels aux besoins de base, tels que des paiements destinés à soulager les coûts d'utilités dans les Etats de l'ère post socialistes ou les changements de comportement comme pour les bourses d'éducation et médicales dans certaines parties de l'Amérique Latine.

Les transferts en liquide sont offerts dans certains Etats de l'ère post socialistes pour alléger les coûts des utilités au-delà d'une certaine limite pour la plupart des ménages. La raison en est que ces paiements aident les ménages à bas revenus, surtout les retraités, qui ne pourraient payer même un minimum de chauffage, d'électricité ou d'eau. Ceci est surtout le cas dans les pays où les retraites sont fixes et les prix des utilités sont ajustés pour éliminer les subventions et se compliquent encore plus du fait que beaucoup de ménages vivent dans des appartements nouvellement privatisés, où ils n'ont pas le moyen de régler leur propre consommation d'énergie. Dans ces cas, le gouvernement donne un transfert en liquide au ménage, à condition qu'il ne soit pas capable de payer le minimum en utilités.

La Lituanie offre un tel programme de transfert conditionnel depuis 1996. Sous ce programme, les ménages dont les factures mensuelles pour les utilités (chauffage, électricité, gaz et eau) dépassent 25% de leur revenu, reçoivent une subvention en liquide qui couvre l'excédent. Un plafond est établi pour le montant de la subvention, basé sur certaines normes techniques. Ces normes comprennent la taille et l'utilisation d'énergie estimée pour une propriété résidentielle standard. Une évaluation préliminaire du programme suggère que les bénéficiaires soient accordés principalement aux retraités à bas revenus et que ces transferts ont été d'une grande importance dans la prévention d'extrêmes souffrances durant les mois d'hiver (Lazutka 2000).

Partout en Amérique Latine, il y a un certain nombre de programmes qui offrent des bourses en liquide aux familles à bas revenus ayant des enfants jeunes, à condition que les familles fréquentent les centres médicaux et/ou mettent les enfants à l'école. La raison fondamentale de ces programmes est semblable à celle des programmes de transferts conditionnels ; autrement dit, des bourses en liquide sont accordées aux pauvres à condition qu'ils se comportent de façon à réduire le travail des enfants et améliorent l'avenir de leurs enfants à long terme. Les programmes offrent une couverture modeste de transferts qui aident à la réduction de la pauvreté d'un ménage, tout en augmentant les résultats éducatifs et/ou d'état de santé des membres du ménage. De tels programmes essaient également de réduire le travail des enfants en exigeant une présence minimale à l'école. Certains de ces programmes soutiennent l'amélioration de la qualité des écoles et des centres médicaux utilisés par les pauvres (Sedlacek, Ilahi, et Gustafsson-Wright 2000).

Au Brésil, un certain nombre de ces programmes de transferts conditionnels a été introduit dans les dernières années (Banque mondiale 2000c):

- ?? Les bourses scolaires qui ont débuté en 1995 à Brasilia et Campinas. Dans ce programme, un salaire mensuel est attribué à chaque famille si tous leurs enfants sont à l'école chaque mois. En 1998, 60 programmes fonctionnaient dans les municipalités différentes et aidaient environ 200 000 familles. Les programmes sont mis en place et financés par les municipalités locales. Ces programmes ciblent des familles ayant des revenus de moins que la moitié du salaire minimum.
- ?? Le gouvernement fédéral a commencé le *peti* programme de bourses pour l'éducation en 1996. En 1999, 130,000 enfants, surtout en zone rurale, ont été touchés. L'objectif étant de combattre le travail des enfants, le programme avait comme but de financer l'éducation des enfants qui, autrement, seraient en train de travailler. *Peti* paie une somme aux écoles locales pour chaque enfant scolarisé, la majorité de ce transfert sert à payer la journée prolongée scolaire ou le *jornada ampliada*.
- ?? Le programme d'épargne scolaires (*poupanca escola*), qui a commencé à Brasilia en 1995, dépose une certaine somme d'argent dans un compte épargne pour les étudiants recevant les bourses scolaires et qui réussissent à passer à l'année suivante. Jusqu'à la moitié de la somme déposée peut être retirée lorsque l'étudiant termine le 4<sup>ème</sup> grade et passe en 5<sup>ème</sup> grade. Un autre retrait peut être effectué quand l'étudiant termine le 8<sup>ème</sup> grade et s'inscrit en première année du lycée. Une fois de plus, seulement la moitié de la somme peut être retirée. L'étudiant ne peut retirer la somme totale que s'il termine le lycée ; s'il arrête l'école il perd toute la somme qui a été déposée.
- ?? La bourse littéraire, également mise en place à Brasilia, est un programme dans lequel le gouvernement ou une ONG « achète » la première lettre écrite par un adulte à la fin de ses cours de lettres.

Au Mexique, le programme *Progresa* a remplacé les subventions *tortilla* en 1997. En 1999, 31 Etats et 2.3 millions de familles étaient atteintes. En plus de l'attribution de bourses aux familles qui gardent leurs enfants à l'école et qui participent aux programmes de santé publique, *Progresa* offre un soutien complémentaire aux écoles et aux centres médicaux sous forme de fonds supplémentaires. *Progresa* utilise une combinaison d'un niveau minimum de revenus (ou le coût d'un panier d'alimentation) et un index basé sur les biens et l'accès aux services afin de déterminer ceux qui y ont droit. Le niveau de la bourse augmente avec l'âge de l'enfant, ce qui aide les enfants à rester hors du marché du travail. La bourse est également plus élevée pour les filles allant au lycée, car les filles ont tendance à quitter l'école plus tôt.

Des évaluations récentes de ces programmes ont trouvé qu'ils ciblent généralement bien, qu'ils reçoivent un soutien substantiel de la communauté et qu'ils ont fait des grands pas vers la réalisation des objectifs comportementaux. Dans le cas du programme *bolsa escola*, une comparaison de données du programme (groupe expérimental) et les données de recensements des écoles (groupe de contrôle) a démontré que le taux d'abandon chez les bénéficiaires étaient beaucoup plus bas (0.4 % en 1996) que parmi les non-bénéficiaires (5.6 %). Une plus grande proportion des enfants dans les familles bénéficiaires commence l'école à l'âge normal comparé aux enfants des familles non-bénéficiaires. Les enfants des familles bénéficiaires passent en année supérieure (80%) plus que les autres (72%). Le fait de transférer un salaire minimum-R\$130 en novembre 1998—aux familles dont le revenu par tête était de R\$44.35 a amélioré leur niveau de vie de manière significative (Sedlacek, Ilahi, et Gustafsson-Wright 2000; Banque mondiale 2000c).

Le programme mexicain *Progresa* a eu également de bons résultats. Une comparaison systématique des groupes du programme et de contrôle démontre que le programme a augmenté l'assiduité à l'école primaire par 2.2 pour cent de la base élevée de 92 pour cent. Les gains en inscriptions dans le cycle secondaire étaient encore plus importants ; par 8.4 pour cent de la base de 65 pour cent. Le nombre de visites médicales a augmenté de 20% dans les régions couvertes par le programme *Progresa*, et seulement de 5% ailleurs. Pour les familles ayant des enfants en dessous de l'âge de 5 ans, les visites ont augmenté de 30%, et pour celles avec des femmes enceintes, de 16%. En termes d'alimentation du ménage, les familles bénéficiaires ont augmenté leurs dépenses en éléments alimentaires importants par un tiers, par comparaison avec les ménages non-bénéficiaires (Sedlacek, Ilahi, et Gustafsson-Wright 2000).

Les programmes de transferts conditionnels ne sont pas sans problèmes. Les transferts en liquide qui compensent les coûts de l'énergie ont tendance à décourager la conservation de l'énergie. Pour les programmes de transferts relatifs à l'éducation, la sous-couverture des pauvres est un problème, surtout quand l'assistance est liée à l'assiduité des enfants en âge scolaire. L'établissement d'une bourse en liquide à un niveau quelconque doit équilibrer une simplicité administrative avec le besoin de combattre la pauvreté immédiate et le besoin d'offrir une compensation pour la perte de revenu qu'une famille subirait si les enfants ne travaillaient pas. Alors qu'une mise en œuvre décentralisée semble être assez efficace dans l'amélioration du ciblage, les municipalités les plus pauvres peuvent moins financer les programmes de transferts de leurs propres revenus.

Les programmes conditionnels de transferts ciblés s'ajoutent à la couche supplémentaire de politique et de complexité au filet social de sécurité. Ceux qui les conçoivent doivent avoir une compréhension assez sophistiquée du problème qu'ils essaient de résoudre et donc du progrès qu'ils espèrent faire. La pauvreté est-elle plus aiguë pour ceux qui ne peuvent se payer les coûts des utilités? La pauvreté passe-t-elle de génération en génération à cause d'un manque de résultats éducatifs? Si c'est le cas, comment peut-on s'assurer que les utilités sont accessibles et que les étudiants recevront une éducation raisonnable? L'établissement des priorités en matière de programmes de couverture devient plus compliqué quand l'assistance est explicitement liée à une fourchette d'objectifs qui implique la modification du comportement du récipiendaire.

*Des programmes qui sont faciles à vérifier : les allocations sociales et familiales.* Une autre façon de surmonter le coût élevé de l'information pour les programmes de transferts en liquide serait de concevoir des programmes qui offrent ou des bénéfices universels ou qui incorporent des critères facilement **identifiables pour identifier** les bénéficiaires. L'avantage principal de tels programmes est que l'éligibilité est relativement facile et d'accès et de vérification. Le désavantage principal est qu'une portion des bénéfices du programme arrivera forcément dans les mains des non-pauvres.

Un des programmes de transferts catégoriques en liquide qui nécessitent le moins d'informations est la bourse d'assistance familiale (voir encadré 2). Ces bourses peuvent prendre des formes différentes, telles que les allocations pour les enfants, les familles, la naissance, les réductions fiscales pour enfants et la garde des enfants. Ces programmes de transferts en liquide offrent une assistance aux familles qui aident aux coûts d'éducation des enfants et au soutien des membres dépendants de la famille. (Voir annexe tableau A11). En Europe, les allocations familiales étaient une des premières formes de programmes contre la pauvreté (voir encadré 2).

Parmi les pays de l'OCDE, les pays nordiques dépensent le plus sur les transferts familiaux, les bénéficiaires allant de 3 à 5% du PIB (OCDE 1998b). Plusieurs économies de transition avaient également des programmes d'allocations familiales qui coûtaient entre 4 et 6% du PIB au milieu des années 90 (Braithwaite, Grootaert, et Milanovic 2000).

## **Encadré 2. Les allocations familiales**

La famille est la forme principale d'organisation sociale dans la plupart des pays. Les gouvernements accordent des allocations familiales pour aider aux coûts liés à l'éducation des enfants et assurer que les enfants aient un abri et une alimentation suffisants.

Certains systèmes d'allocations familiales sont conçus explicitement pour ou contre les familles nombreuses. Par exemple, en Espagne les familles ayant 3 enfants ou plus reçoivent plus d'allocations ainsi que d'autres concessions. Au contraire, en Corée et en Iran, les bénéficiaires ne sont accordés que si les familles ont 2 enfants ou moins. Bien que les programmes ne soient pas d'orientation pro-famille, beaucoup d'entre eux accordent une aide supplémentaire pour participer aux coûts élevés encourus par les familles nombreuses, comme le supplément pour familles nombreuses en Australie, et un taux plus élevé d'assistance en Belgique, France et Norvège.

La générosité des bénéficiaires varie considérablement dans les programmes d'assistance familiale, surtout en ce qui concerne les limites d'âge permettant de bénéficier de l'assistance. Au Japon, par exemple, l'assistance est restreinte aux familles ayant des enfants de moins de 3 ans. En Slovaquie, l'assistance continue jusqu'à l'âge de 26 ans si l'enfant est encore étudiant.

Le Venezuela a adopté un programme d'allocations familiales en 1996 qui ciblait les familles avec enfants vivant en zones urbaines, indigènes ou près de frontières marginales. Une subvention d'environ US\$9 par mois et par enfant était accordée avec un maximum de 3 enfants par famille. Presque tous ceux qui étaient éligibles (presque 3.1 millions d'enfants) ont bénéficié des allocations familiales. Le coût administratif du programme semble être assez bas, à 0.28 % des coûts totaux (Leach 1999b).

Dans la majorité des pays, les programmes d'assistance familiale accordent une somme forfaitaire à toutes les familles selon le nombre d'enfants (ou de dépendants). L'avantage principal du système forfaitaire est "l'attraction universelle" du programme et le fait qu'une somme forfaitaire offre plus d'assistance aux pauvres qu'aux riches. Le désavantage principal, cependant, prend la forme d'erreurs de sélection et de coûts fiscaux élevés.

Dans un certain nombre de pays, les programmes d'assistance familiale sont basés sur les revenus, avec des enquêtes sur les revenus et les biens qui éliminent les familles à revenus supérieurs. En Australie, les transferts en liquide et un allègement fiscal d'assistance familiale basé sur les revenus excluent les 20% de la couche supérieure des salariés. En 1997, la Grèce a augmenté ses allocations d'assistance familiale de façon significative et en même temps a limité l'accès pour la moitié inférieure des gens (ceux qui gagnent moins de dr.7 millions par an). Depuis 1998, l'Italie a basé ses allocations familiales sur les revenus et les a limités aux salariés et aux retraités.

Les allocations familiales peuvent aussi devenir plus progressives en changeant les structures des allocations afin de favoriser les familles à bas revenus. L'Italie, par exemple, accorde des allocations en liquide plus élevées aux familles à bas revenus, et aucune allocation pour les familles au-dessus de LF.2.4 million.

Beaucoup de pays font des provisions pour les enfants handicapés dans leurs programmes d'assistance familiale. En Turquie, les familles ayant des enfants handicapés ont droit à des allocations spéciales. L'Espagne, par exemple, accorde trois niveaux d'allocations, selon le handicap constaté de l'enfant. L'Irlande et le Royaume-Uni ont des programmes supplémentaires de soutien financier pour les familles qui gardent leurs enfants handicapés à la maison.

*Source:* OCDE (1998b).

Les conditions démographiques peuvent s'opposer à la provision de transferts familiaux universels dans les pays en développement. Dans les pays industrialisés, seulement 18% de la population totale sont des enfants entre 0 et 14 ans. Dans les pays en développement, cela va de 44 % en Afrique sub-saharienne, à 35 % en Asie du sud et 32% en Asie de l'Est, Amérique Latine et les Caraïbes (ILO 2000).

Le degré auquel les allocations familiales assistent les pauvres dépend beaucoup de la corrélation entre la taille de la famille et la pauvreté, si les programmes sont encore plus restreints par certaines catégories de pauvres, et la façon dont les programmes sont financés (Lanjouw et Ravallion 1995; Atkinson, 1995). En Hongrie, les pauvres ont typiquement des familles plus grandes que les non-pauvres, de ce fait les pauvres profitent plus des allocations familiales, de la maternité et de la garde des enfants (Grootaert 1997). En Roumanie, les allocations familiales étaient conçues pour profiter aux familles nombreuses à bas revenus mais étaient restreintes pour les fonctionnaires, dont très peu pouvaient être classifiés comme pauvres. Une étude a trouvé que 80% des allocations familiales ont été accordées aux non-pauvres (Hassan et Peters 1994) en Bulgarie à cause de la faible corrélation entre la taille de la famille et la pauvreté. Dans plusieurs Etats de transition, les allocations familiales sont financées à partir des charges salariales qui sont utilisées également pour financer les retraites,<sup>23</sup> provoquant un compromis entre l'assistance aux personnes âgées et aux enfants (Braithwaite, Grootaert, et Milanovic 2000; Subbarao 1997).

Dans plusieurs économies de l'après socialisme, les allocations d'assistance familiale ont été diminuées par l'inflation et sont devenues insuffisantes pour compenser les coûts d'éducation des enfants chez les familles à bas revenus (Sipos 1994; Fajth 1994; Fajat et Zimakova 1997). Dans certains Etats en transition, les allocations pour les enfants placés dans les foyers ou dans les institutions sont bien plus élevées que les allocations familiales accordées aux familles à bas revenus. Le nombre d'enfants placés dans les foyers a donc doublé entre 1989 et 1998 en Arménie, Biélorussie, Bulgarie, Estonie, Kazakhstan, Lettonie, Roumanie et Russie (UNICEF 1999).<sup>24</sup>

Les transferts en liquide pour les handicapés sont un autre exemple de programmes d'assistance basés sur les besoins avec des caractéristiques facilement vérifiables (voir annexe tableau A12). Les programmes de transferts en liquide pour les personnes handicapées coûtent plus de 2% du PIB en Finlande, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Norvège, au Portugal, en Suède et au Royaume Uni. Ces pays ont un taux élevé de handicapés ( plus de 3% de la population active) et les allocations sont plus courantes chez les employés plus âgés (OCDE 1998a).

Une spécification détaillée et l'application des exigences d'éligibilité des bénéficiaires sont primordiales dans la conception de programmes d'assistance sociale appropriés aux handicapés. Il y a une fourchette étendue dans l'incidence de ceux qui sont classés comme handicapés, si le classement est basé sur des critères médicaux stricts (en tant

---

<sup>23</sup> En Russie, l'allocation familiale, l'allocation pour les enfants handicapés et les allocations versées aux mères célibataires ne recevant pas de pension alimentaire sont toutes financées sur le fonds des pensions. En Lituanie, les allocations pour invalidité, les congés maternités, les allocations familiales et l'aide sociale aux démunis sont aussi financés sur le fonds de pensions.

<sup>24</sup> Fajath (1994) et Fajath et Zimakova (1997) ont attribué l'augmentation rapide du nombre d'enfants institutionnalisés à l'aggravation de la pauvreté, l'augmentation des coûts des services de santé (y compris pour des services de planning familial) et aux bénéfices limités pour les chômeurs et les personnes démunies.

qu'impossibilité de travailler pour des raisons de santé) ou en termes d'impossibilité de gagner sa vie dans sa profession traditionnelle. Là où la définition « de vocation » a été utilisée, de tels programmes ont souvent été utilisés pour compenser ceux qui se trouvent sans emploi à cause d'une restructuration économique. Le nombre de personnes classées comme handicapées a donc augmenté entraînant une compétition de financement entre ceux qui sont classés comme handicapés médicaux et ceux qui sont classés comme handicapés de vocation.

Bien qu'une compensation pour invalidité soit parfois versée aux handicapés (ou à leurs familles) dans les pays en développement, c'est le plus souvent la famille, une société à but non-lucratif ou la communauté qui assument ces frais. En plus des transferts en liquide, il y a également beaucoup de possibilités dans les pays en développement pour les programmes visant à prévenir les handicaps, et pour une assistance **de par la communauté** et la réintégration (Elwan 1999). Les programmes visant à encourager l'emploi des handicapés dans la population active par des subventions aux employeurs et l'emploi protégé, peuvent être utilisés également pour cibler les allocations en liquide aux handicapés tout en encourageant leur inclusion, leur renforcement et leur participation totale dans la société.

Des retraites sociales constituent une autre forme de programmes de transferts en liquide qui ont des coûts d'information faibles. Dans les pays qui ont connu une transition démographique rapide, le nombre d'individus pauvres qui arriveront à la vieillesse, augmente. Les personnes âgées pauvres sont surtout vulnérables aux chocs économiques qui affectent la valeur de leurs épargnes ou les revenus de leurs enfants.

Les retraites sociales forfaitaires sont financées soit à partir des revenus généraux, des impôts sur les revenus forfaitaires ou par une surtaxe sur les contributions des bulletins salariaux.<sup>25</sup> L'accès à ces programmes est basé typiquement sur le lieu de résidence, un certificat de naissance ou un dossier scolaire. Puisque les femmes ont tendance à vivre plus longtemps que les hommes, les retraites sociales peuvent aider à redresser les inégalités salariales dues à la discrimination basée sur le sexe.

Dans la plupart des économies industrialisées, les retraites sociales consistent en un bénéfice forfaitaire avec un supplément selon les revenus ( en liquide et indirects) pour les personnes à bas revenus. Ceci est normalement versé aux personnes ayant plus de 64 ans. Les retraites sociales (taux public forfaitaire) en 1995 étaient l'équivalent de 27% du salaire moyen en Australie, 31% en Autriche, 29 % en Belgique, 14 % au Canada, 36 % en République Tchèque, 25 % en Finlande, 45 % en France, 37 % aux Pays-Bas, 42 % en Nouvelle-Zélande, 19 % en Norvège, 15 % en Suède, 44 % en Suisse, 20 % au Royaume Uni, 15 % en Grèce, 29 % en Irlande, 18 % en Italie, 24 % au Japon, et 22 % aux Etats-Unis (Kalisch, Aman, et Buchele 1998).

Le Botswana et l'Afrique du Sud sont les seuls pays africains qui accordent des retraites sociales statutaires à toute la population d'un certain âge (Case et Deaton 1998). Dans la plupart des pays en développement, les retraites garanties publiquement sont accordées seulement à ceux qui contribuent aux programmes statutaires, excluant ainsi un grand nombre de ménages ruraux et du secteur informel. Là où la retraite sociale financée par les

---

<sup>25</sup> La France est une exception, avec l'impôt sur l'alcool et les boissons non alcoolisées qui subventionnent la retraite de base.

fonds publics n'existe pas, les bénéficiaires d'une retraite statutaire sont limités aux fonctionnaires et aux travailleurs du secteur formel, dont la plupart ne sont pas pauvres.

Plusieurs pays d'Amérique Latine exigent que les programmes d'assurance sociale versent une retraite forfaitaire à toutes les personnes âgées, ceci est un moyen de combattre la pauvreté chez les personnes âgées.<sup>26</sup> Là où la couverture d'un programme d'assurance sociale est relativement étendue, comme en Argentine, au Brésil, au Chili et en Uruguay, il semblerait que les groupes urbains les plus pauvres comptent presque totalement sur les retraites sociales. Dans les pays d'Amérique Latine où la couverture de la retraite sociale est limitée, les personnes âgées comptent avant tout sur leurs revenus propres (OIT 2000). Les retraites mensuelles d'assistance sociale en 1998 étaient de US\$113 en Argentine, US\$109 au Brésil, \$52 au Chili, \$25 au Costa Rica, et \$134 en Uruguay (OIT 2000).

Les réformes récentes des retraites en Amérique Latine ont étendu la couverture aux personnes âgées pauvres. En 1996, la Bolivie a converti son système de retraites d'Etat par contributions, qui avait un financement insuffisant et une faible couverture, en un système de retraite universelle où les retraites sont capitalisées et gérées par le privé. La loi sur les retraites de 1996 a également créé le *Bono Solidario (Bonosol)*, qui est un paiement fixe (de US\$248 par personne ou un tiers du PIB par tête) pour les cinq premières années, à toute personne de plus de 65 ans.<sup>27</sup>

### ***Permettre à la Générosité du Programme de s'accroître avec le Développement Economique***

Jusqu'à quel point un programme de transferts en liquide doit-il être généreux ? En fait, la générosité doit être un équilibre entre les considérations de besoin, de possibilités financières et les bénéficiaires attendus. Pour ces trois points, il y a des raisons de croire que les programmes de transferts en liquide dans les pays à bas revenus doivent être bien moins généreux que dans les pays à revenus élevés et que les transferts doivent devenir plus généreux au fur et à mesure du développement économique du pays.<sup>28</sup>

La générosité des bénéficiaires est couramment définie en termes de remplacement de revenus, en comparant les bénéficiaires en liquide (ou bruts ou nets d'impôts) aux revenus antérieurs, les revenus d'un travailleur de production moyen, le SMIG ou les revenus moyens. De par cette définition, un salaire élevé de remplacement est plus généreux qu'un salaire bas de remplacement. La générosité des bénéficiaires est également exprimée en termes de facilité d'accès aux bénéficiaires, de durée des bénéficiaires, du type d'assistance indirecte accordé en conjonction avec les bénéficiaires en liquide, des contraintes issues des exigences pour garder les

---

<sup>26</sup> En Amérique Latine, environ un quart du quintile du revenu le plus bas est constitué de personnes de 65 ans et plus (Banque Mondiale 2000a). Dans certaines parties d'Amérique Latine (comme la Bolivie, la République Dominicaine et le Paraguay), les ménages âgés à bas revenus continuent à travailler et tirent la majorité de leur revenu de leurs salaires. Dans d'autres (comme l'Argentine, le Brésil, le Chili, Panama et l'Uruguay),(OIT 2000).

<sup>27</sup> Au départ, le programme *Bonosol* souffrait de manque de fonds et de problèmes de fraude. Ceci était le résultat de l'absence d'état-civil des naissances et des décès (Leach 1999a).

<sup>28</sup> Chu et Gupta (1997) ont fortement maintenu cet argument pour les Etats en transition. Mabbett (1996) a montré que les programmes d'assurance sociale (y compris les pensions publiques) n'auront probablement pas d'impact significatif dans la réduction ou la prévention de la pauvreté dans des pays ayant un lien faible entre le paiement de bénéficiaires sur la base de contributions ou sur la base de l'histoire professionnelle et les conditions de vie. Mabbett a illustré cela en utilisant des données venant de Moldavie.

bénéfices, et de l'importance des exigences pour le co-financement de l'assurance et l'assistance publique. Les taux de remplacement de revenus pour les familles à bas revenus qui reçoivent un contrat type de bénéfices d'assurance et d'assistance sociale dans les pays de l'OCDE sont montrés dans les annexes A13 et A14.

La Convention des Nations-Unies sur la Sécurité Sociale a établi des standards minima pour la couverture et la générosité des systèmes de sécurité sociale. L'Organisation Internationale du Travail (OIT), Convention No. 102: Sécurité Sociale (Normes Minima) identifie neuf zones principales de contingences de la sécurité sociale: les soins médicaux, les allocations pour la maladie, le chômage, la vieillesse, les accidents de travail, la maternité, les handicapés, les familles et pour le survivant. La Convention établit que les programmes de sécurité sociale doivent remplacer au moins 70 % des revenus. A partir de 1999, plus de 100 Etats ont ratifié au moins une partie de cette convention. Cependant, très peu de pays en développement se conforment aux tests OIT sur les Normes Minimales, ou sur les termes des risques couverts ou sur la générosité qu'ils offrent (OIT 2000).

Les programmes (basés sur le liquide) d'assistance sociale dans les pays en développement accordent typiquement des bénéfices qui sont considérablement moins que les revenus minimums et certainement bien moins que les standards minimums qui ont été établis sous la *Convention OIT Normes Minimales* (OIT 1952). Par exemple, en Chine, une assistance sociale normale en zone rurale a été versée à 3 millions de personnes avec des taux variables (en 1994) de 120 à 280 yuans par mois ou un tiers d'un revenu du seuil de pauvreté. En zone urbaine, l'assistance sociale varie entre 481 et 585 yuans par mois ou un peu moins qu'un tiers du revenu typique du seuil de pauvreté (Hu, Cai, et Zhai 1999). En Inde, une retraite mensuelle d'assistance sociale qui varie de Rs.50 à Rs.120 est accordée aux personnes âgées, aux veufs et aux veuves et aux handicapés sans revenus et sans assistance familiale. Cette somme est moins que 10 % des revenus du seuil de pauvreté d'un ménage dans la plupart des pays (Jain 1999).

Une des critiques les plus fréquentes de l'assurance et de l'assistance sociale dans les pays en développement est que les sommes accordées sont trop petites pour éliminer la pauvreté pour les groupes bénéficiaires (van Ginneken 1999). Cependant, une question importante est soulevée – les bénéfices en liquide dans les pays en développement doivent-ils être plus généreux?

Si les bénéfices sont trop petits, le programme n'offrira peut-être pas une couverture adéquate, et deviendra coûteux à gérer. Dans les cas extrêmes, les coûts associés pour assurer la conformité peuvent être plus importants que les bénéfices accordés aux pauvres. Cependant, le fait que certains programmes n'accordent qu'un petit transfert en liquide ne veut pas forcément dire qu'un bénéfice plus important doit être accordé.

La première raison est qu'un transfert en liquide pour le remplacement total des revenus n'est peut-être pas nécessaire pour fermer le fossé de la pauvreté dans les pays en développement. Dans beaucoup de pays à revenu élevé, une interruption de l'emploi d'un membre de la famille implique que les revenus de la famille vont baisser de façon significative, et que le revenu du ménage doit être remplacé de manière importante si la pauvreté est à éviter. Dans les économies en développement, un changement dans les conditions d'emploi pourrait tout simplement impliquer que le salarié principal est passé du secteur formel au secteur informel ou bien qu'il compte davantage sur un transfert d'un membre de la famille.

Dans les pays en développement, la population pauvre ne peut se permettre d'être sans emploi pour une longue durée de temps. Le fossé de la pauvreté pour ces familles n'est pas un remplacement total de revenu mais plutôt la différence entre ce qu'ils peuvent gagner en secteur informel plus ce qu'ils peuvent recevoir en transferts privés et le niveau de leurs dépenses pour les frais courants de consommation. Le fossé de la pauvreté varie selon les catégories de ménages, mais, en pratique, il est moindre que le revenu de remplacement d'une famille dont les revenus sont au niveau du seuil de pauvreté.

Le coût est une deuxième raison pour laquelle les programmes généreux ne sont peut être pas appropriés. Les revenus d'un ménage dans les pays en développement varient de 15 à 20 % du PIB. Dans les pays industrialisés, les revenus d'un ménage sont de 2 à 3 fois cette somme (Tanzi et Schuknecht 1997). Les gouvernements des pays en développement ne peuvent financer des programmes de transferts en liquide généreux pour une grande partie de la population puisque la moyenne des revenus du pays est basse. Si le déficit de la pauvreté (autrement dit, la somme de tous les fossés individuels de pauvreté) est de 3 ou 5 % du PIB, il faudrait des transferts en liquide de deux ou trois fois cette somme (avec des erreurs de ciblage et de sélection) pour augmenter les revenus de toutes les familles pauvres jusqu'à atteindre au moins le seuil de pauvreté. Ceci implique que des transferts de 6 à 15% du PIB seraient nécessaires pour fermer le fossé totalement, mais peu de gouvernements pourraient mobiliser de telles sommes.

La troisième raison pour laquelle des programmes moins généreux pourraient être appropriés dans les pays en développement est liée aux effets contraires adverses. Plus le programme de transfert en liquide est généreux, plus de tels programmes sont susceptibles de décourager les transferts privés (ou de les remplacer), d'encourager les individus à se comporter de façon à rester éligibles au programme, de décourager les économies et les épargnes de précaution, et d'encourager ceux qui ne sont pas couverts par le programme de tenter d'en faire partie. Ceci est particulièrement le cas dans les pays où il y a une forte incidence de la population qui est à la limite de la pauvreté.<sup>29</sup>

Il est plus facile de spécifier la taille des bénéficiaires des transferts en liquide si la population pauvre ciblée est divisée en 2 catégories. La première catégorie est le groupe de ceux qui ne peuvent travailler, qui sont peu susceptibles de recevoir des transferts privés, et qui ont peu d'économies. Les victimes de catastrophes naturelles se situeraient dans cette catégorie. Pour ce groupe, le programme de transferts en liquide devrait être établi au niveau du salaire minimum ou près de ce niveau, afin d'éviter le risque de pauvreté.

---

<sup>29</sup> Des programmes généreux de transfert pourraient simplement inclure les riches et exclure les pauvres. Milanovic (1998) a rapporté que dans le milieu des années 90, la part des pauvres qui n'ont reçu aucune aide sociale était de 90 pour cent en Estonie, de 67 pour cent en Hongrie, de 93 pour cent en Pologne et de 87 pour cent en Russie. En Bulgarie, 88 pour cent de l'aide sociale a fuit vers les non-pauvres (Hassan et Peters 1994).

Le second groupe, normalement bien plus grand, est celui des pauvres qui travaillent ou qui sont aidés par la communauté. L'aide en liquide nécessaire pour éviter le risque de pauvreté pour ce groupe est égale à leur seuil de pauvreté prévu. Ceci est formé par la différence entre les revenus du seuil de pauvreté du ménage et les revenus prévus, les transferts privés prévus et la diminution nette de leur épargne.

Pour certains groupes, tels que les agriculteurs qui subissent une baisse saisonnière dans les prix, le fossé de pauvreté serait peut-être si petit et si provisoire que le niveau approprié d'aide en liquide serait trop petit et trop limité dans la durée pour être accordée de manière efficace par rapport au coût. Pour ces ménages qui souffrent d'une pauvreté structurelle (ou chronique), le fossé de pauvreté pourrait bien être plus large et plus volatile sur une période de temps. Un programme de transferts en liquide qui accorde un niveau de bénéfices équivalent au fossé de pauvreté moyen pour ce groupe pourrait jouer un rôle important dans la protection des normes de la consommation minimum.

Les besoins d'un ménage (autrement dit, les fossés de pauvreté), la capacité financière du programme et la magnitude attendue des effets adverses d'incitation changent quand le développement économique d'un pays progresse. A un niveau plus élevé de développement économique, un plus grand segment de la population active a tendance à être employé dans le secteur formel des emplois urbains. L'espérance de vie ainsi que le temps passé à la retraite augmentent (Banque mondiale 1996). Le besoin pour un plus grand nombre de transferts généreux en liquide augmentera quand les opportunités d'emploi dans le secteur informel, le travail indépendant et la production à domicile des articles de subsistance baissent. L'importance des transferts privés et des mécanismes d'entraide de la communauté a tendance à diminuer quand le développement économique progresse. L'urbanisation crée également des économies d'échelle lors de la sélection des bénéficiaires et de l'administration des transferts en liquide. De surcroît, quand le nombre de ménages pauvres qui travaillent diminue, le salaire minimum a tendance à monter au-dessus du seuil de pauvreté.

### ***Eviter les Effets Adverses du Marché du Travail***

Un des challenges principaux dans la conception de systèmes de transferts en liquide est d'équilibrer le besoin d'assistance d'un individu par rapport aux effets adverses sur le marché du travail qui pourraient subvenir dans la provision de transferts. Les effets réels des transferts en liquide sur le marché du travail dépendent beaucoup des raisons du chômage, des caractéristiques institutionnelles du marché du travail, et de la façon dont les programmes de transferts sont conçus (Atkinson 1996, 1999). L'expérience, cependant, dans les économies industrialisées, suggère que les programmes de transferts en liquide exercent une pression ascendante sur les salaires, une tendance à préférer les loisirs plutôt que le travail, stimuler un comportement de paresse, décourager la recherche d'un emploi, encourager les retraites anticipées, introduire des rigidités dans le marché du travail et en fin de compte faire augmenter le taux de chômage à long terme (Kanbur, Keen, et Tuomala 1994; OCDE 1998b,c; Karni 1999). Puisque la main-d'œuvre est abondante dans la plupart des pays en développement, les mesures qui découragent l'emploi peuvent à la fois réduire le taux de croissance de l'économie et pénaliser les pauvres.

Dans les économies en voie de développement et en transition, les incitations à chercher un emploi sont très fortes. Beaucoup de pauvres, cependant, trouvent un emploi dans le

secteur informel ou virtuel. Des charges salariales élevées qui sont utilisées pour le financement des bénéfices sociaux semblent être une des causes principales de l'évasion fiscale et de la tendance au développement du secteur informel ou non réglementé (Schneider et Enste 2000).<sup>30</sup> Une incitation importante pour éviter la charge des contributions fiscales et sociales combinées avec un degré élevé de réglementation et une détérioration des services publics poussent beaucoup de personnes à travailler dans l'économie parallèle. Les liens étroits entre les dépenses sociales, les charges élevées de la main-d'œuvre, la sur-régulation, le produit de l'impôt bas et une qualité inférieure des services publics pourraient bien les garder dans cette situation.

Les bénéfices de transferts en liquide peuvent contribuer aux pièges de la pauvreté quand les incitations à l'emploi ou à la recherche d'emploi (et par conséquent, la perte des bénéfices) sont moindres que les incitations à demeurer en bénéficiaire de transferts (Meyer 1995; Ellwood 2000). Les programmes généreux d'allocations chômage en Algérie, par exemple, ont contribué aux taux élevés de chômage à long terme et aux déséquilibres chroniques fiscaux (Ruppert 1996). En Hongrie, aux Pays-Bas, en Pologne et aux Etats-Unis, les programmes d'allocations généreuses pour les handicapés ont conduit une grande partie de la population active à se faire classer comme « handicapé permanent » (OCDE 1999).<sup>31</sup>

Les principales façons dont les programmes de transferts affectent le marché du travail peuvent être illustrées par l'utilisation d'un modèle hautement simplifié du marché du travail (voir figure 3). Imaginons qu'il y a deux groupes, le premier étant ceux qui ont un emploi (groupe A) et qui sont imposés pour financer les transferts, et le deuxième (groupe B) sont les bénéficiaires des transferts.<sup>32</sup> L'imposition pour financer les transferts fait passer la courbe du marché de travail de  $Ls_1$  à  $Ls_2$ , le salaire d'équilibre de  $W_1$  à  $W_2$ , et la demande d'emploi de  $L_1$  à  $L_2$ . Les transferts du groupe A sont représentés par un carré et les pertes de poids mort dues aux transferts par un triangle. La perte, en termes de rendement économique prévu, est la différence entre la production au niveau du rendement  $L_1$  et le rendement à un niveau plus bas de l'emploi  $L_2$ .

Comment le transfert affecte-t-il l'activité du marché de travail du bénéficiaire? A l'extrême, l'on peut imaginer que les bénéficiaires sont uniquement ceux qui ne peuvent tout simplement pas travailler (enfants, handicapés et personnes très âgées). Dans ce cas, la population active n'est pas affectée par les changements dans le niveau des salaires et les transferts n'ont pas d'effet sur l'emploi.

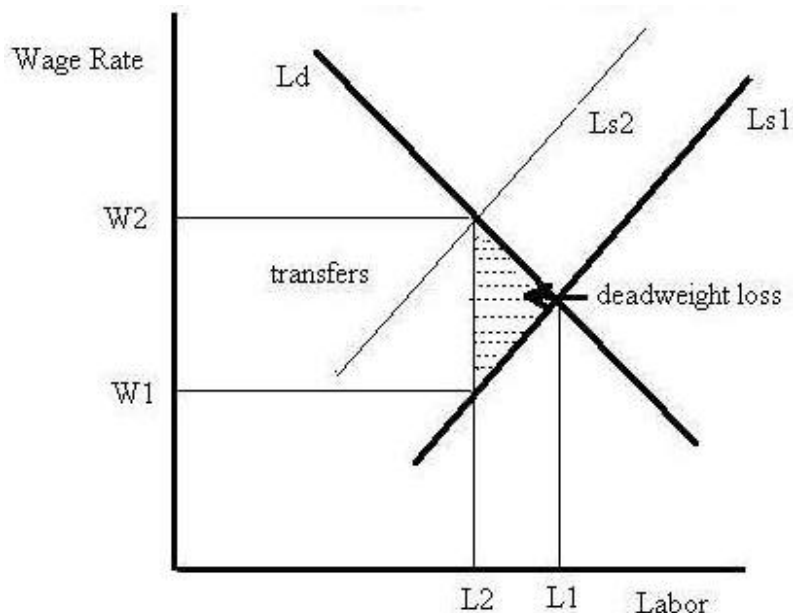
---

<sup>30</sup> Schneider et Enste (2000) ont rapporté que l'économie souterraine, en tant que part du PNB en 1989-90 était de 65 pour cent en Bolivie, 37 pour cent au Chili, 68 pour cent en Egypte, 61 pour cent au Guatemala, 39 pour cent en Malaisie, 76 pour cent au Nigéria, 62 pour cent à Panama, 44 pour cent au Pérou, 50 pour cent aux Philippines, 40 pour cent au Sri Lanka et 71 pour cent en Thaïlande. La part de l'économie souterraine dans les économies de transition en 1994-1995 allait de 30 pour cent du PNB (Ouzbékistan) à 54 pour cent du PNB (Ukraine).

<sup>31</sup> L'OCDE (1999) a rapporté que les bénéficiaires de transferts pour invalidité/handicap allaient de 7 pour 1,000 personnes de la population active au Chili à 200 pour mille en Pologne.

<sup>32</sup> Le dernier groupe peut vraiment être au chômage ou avoir un emploi dans des positions de basse productivité dans l'économie souterraine.

**Figure 3: Les effets des impôts dans le financement des transferts sur la population active**

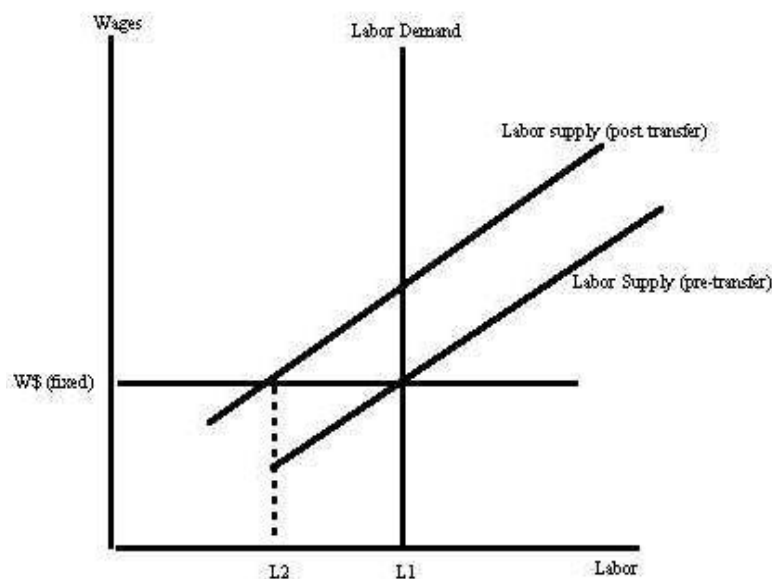


A l'autre extrême, l'on peut imaginer que les bénéficiaires des transferts sont ceux qui pourraient potentiellement travailler (ou augmenter leur effort d'emploi), comme ceux qui sont des chômeurs structurels ou cycliques. La population active de ce groupe répond aux salaires plus élevés, et doit décider, entre un travail dans le secteur formel ou recevoir un transfert. Dans ce cas, le transfert augmente le salaire de réservation auquel les bénéficiaires acceptent un emploi ou augmentent leur niveau de l'emploi. Voir figure 4. La courbe de la population active bouge vers la gauche, de  $L_s$  (pré-transfert) à  $L_s$  (post-transfert) puisqu'ils reçoivent des revenus sans travailler. L'effet sur l'emploi dépend de la nature de la demande d'emploi. Si la demande d'emploi est parfaitement élastique (autrement dit, non affectée par le niveau des salaires) et le niveau des salaires est fixé, l'emploi tombe de  $L_1$  à  $L_2$  avec une perte maximum de rendement.

Alors que ces modèles simplifiés ignorent des aspects importants du marché du travail, ils illustrent le risque que des programmes trop généreux de transferts feront augmenter les salaires et réduiront l'emploi, aussi bien parmi ceux qui financent les transferts que parmi ceux qui reçoivent les transferts. En termes de l'impact sur les pauvres, beaucoup dépend de l'identité des bénéficiaires. Plus la demande d'emploi est basse et l'offre élastique des bénéficiaires des transferts, plus la perte potentielle de rendement est basse et plus bas est le risque que les demandes d'emploi adverses compenseront les effets d'amélioration sociale de la couverture des transferts.<sup>33</sup> Plus les transferts en liquide sont accordés aux groupes qui ne peuvent raisonnablement travailler (ou travailler davantage), moins sont possibles les effets adverses d'offre d'emploi.

<sup>33</sup> Sahn et Alderman (1996) ont quantifié les effets, sur le marché de l'emploi et la population active, des subventions alimentaires au Sri Lanka.

**Figure 4: L'offre d'emploi des pauvres avec et sans les transferts**



Les programmes d'aide en liquide peuvent rendre les bénéficiaires dépendants de l'assistance sociale à long terme, étant donné le peu d'incitations à quitter le système social (Besley et Coate 1992).<sup>34</sup> Les effets combinés d'une taxation accrue et de bénéfices réduits pourraient rendre plus attractif le fait de rester dans les programmes d'aide en liquide que d'en partir, surtout si un départ implique un emploi à bas revenu.<sup>35</sup> Dans les pays qui ont un SMIG, le taux de taxation marginal effectif (METR) peut être de 100% dans les bas revenus, parce que le chômage et les transferts d'assistance sociale ont tendance à baisser au fur et à mesure que les revenus individuels augmentent. Parfois, le METR peut dépasser 100 % quand le coût des frais supplémentaires relatifs à l'emploi (comme le transport, les vêtements et la garde d'enfants), bénéfices prévus (comme la couverture médicale publique) et les impôts payés sont plus élevés que la différence entre le transfert et les revenus attendus.

Il y a différentes façons de concevoir les systèmes de transferts en liquide afin de minimiser la dépendance sociale, y compris le ciblage étroit des transferts à ceux qui ne peuvent pas travailler, l'élévation du niveau des contributions requises pour la qualification à l'assistance, l'augmentation de la durée de l'emploi pour pouvoir postuler à l'assistance liée au travail, l'imposition d'amendes pour le chômage volontaire, la mise en place d'exigences strictes quant à la recherche d'emploi, l'élargissement de la définition d'emploi approprié, l'imposition des bénéfices, l'octroi d'allocations plus basses aux travailleurs jeunes, et l'établissement de niveaux d'allocations pour ceux qui peuvent travailler, qui soient en dessous du SMIG. Des exemples du programme d'assurance chômage de l'OCDE sont présentés dans les tableaux A15 et A16. Dans le cas des programmes pour les handicapés, le fait d'exiger des examens médicaux de re-certification des travailleurs qui sont classés comme handicapés de vocation (ou sociaux) a réduit de façon significative le nombre des handicapés dans certains pays

<sup>34</sup> Vodopovich (1995) a rapporté que le taux de sortie du chômage en Slovénie était très bas jusqu'après l'épuisement total des droits de l'individu au chômage (fins de droit), ce qui illustre l'effet de la générosité excessive des bénéfices sur la recherche d'emploi.

<sup>35</sup> Le taux d'imposition marginal effectif (METR/TIME) est défini comme le pourcentage de l'augmentation de revenu qui est payé dans toutes les formes de l'impôt, ajouté aux bénéfices perdus sur un rang de revenu défini.

(OCDE 1999). Le fait de demander aux employeurs de payer des charges pour les handicapés aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni a également réduit le nombre de demandes. Faire subir un test strict sur les revenus et les économies peut également décourager le chômage volontaire (Buchele et Scherer 1998).

Assurer que le travail est financièrement plus attractif que les transferts en liquide est une autre façon de réduire l'effet du piège inspiré par les transferts.<sup>36</sup> Ce que l'on appelle des stratégies « orientées par l'emploi » ou sociales « actifs » incorporent une grande fourchette d'approches pour rendre le travail financièrement attractif, y compris:<sup>37</sup>

- ?? Accorder des paiements « supplémentaires » aux bénéficiaires d'assistance qui travaillent plus qu'un minimum chaque semaine (*Canada's Self-Sufficiency Project*)
- ?? Payer une allocation de ré-emploi aux chômeurs qui trouvent un travail rapidement (Corée)
- ?? Accorder des crédits pour l'emploi (des subventions de revenus ou des paiements aux ménages par les autorités fiscales) pour les travailleurs à bas revenus (*U.S. Earned Income Tax Credit*)
- ?? Offrir des services subventionnés psychologiques, de formation, d'apprentissage et de localisation d'emploi comme partie intégrante de la gestion active pour les personnes qui reçoivent de l'assistance (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Etats-Unis)
- ?? Offrir une assistance relative au temps ou un dégrèvement d'impôts pour la garde d'enfants, le transport et d'autres frais relatifs à l'emploi pour les familles à bas revenus (Japon)
- ?? Offrir des incitations pour l'époux d'un chômeur à travailler en évaluant et allouant le droit individuel aux prestations (Australie)
- ?? Encourager le travail à temps partiel en modifiant les règles des prestations et autoriser les travailleurs à temps partiel à garder leurs salaires et leurs prestations (Australie, Canada, Danemark, Allemagne et Irlande)
- ?? Adopter des « règles d'intensité » par lesquelles les taux de remplacement baissent avec l'utilisation accrue d'assurance chômage et les prestations sont plus basses pour les personnes qui ont une longue durée de demandes précédentes (Canada)
- ?? Offrir l'aide en liquide et/ou des prestations catégoriques sélectionnées, telles que la prestation unique d'entrée en emploi, et l'accès aux services médicaux subventionnés ou des prestations continues pour un certain temps après que la personne ait trouvé un emploi (Australie et Allemagne).

Une des réformes d'assistance sociale les plus profondes qui voulait encourager les personnes capables de travailler à travailler faisait partie des réformes sociales entreprises par les Etats-Unis en 1995 et en 1996. Avant ces réformes, un parent seul à bas revenu et sans emploi qui recevait des prestations et un autre parent seul à bas revenu qui travaillait, avaient pratiquement le même salaire net d'impôts et de prestations. Après les réformes un parent seul qui travaillait à plein temps au SMIG avait un revenu accessible de presque le double de

---

<sup>36</sup> Faire que les bénéfices sociaux "incitent plus à l'emploi" est au Coeur même de la Stratégie Européenne de l'Emploi de l'Union Européenne (U.K. Department of Social Services 2000; EU 2000).

<sup>37</sup> Meyer 1995; OCDE 1998b; Kalisch, Aman, et Buchele 1998.

celui du parent sans emploi (Ellwood 2000). Les réformes américaines en matière de travail sont décrites dans l'encadré 3. La leçon principale à en tirer pour les pays en développement est que les mesures conçues pour rendre le travail plus attractif financièrement aux bénéficiaires d'assistance peuvent avoir un effet positif à long terme sur l'emploi, réduire le budget des transferts et aider à réduire la pauvreté à long terme.

### **Encadré 3. De la couverture au travail: Le cas américain**

Le *U.S. Personal Responsibility and Work Opportunity Act* exige que la plupart des bénéficiaires de l'assistance sociale travaillent. Sous les programmes précédents, un chef de famille femme d'une famille à bas revenus pouvait postuler à des transferts en liquide dans le cadre de l'Aide aux Femmes, aux Familles et aux Enfants Dépendants (*Aid to Dependant Women, Families and Children*), sous forme de bons alimentaires, de sécurité sociale et éventuellement d'allocations au logement. Depuis le passage de la loi, après les premiers US\$2,000 de revenu, les prestations seront éliminées progressivement au taux de 67 cents par dollar pour les premiers quatre mois d'emploi. La plupart des bénéficiaires d'assurance ont trouvé que, depuis qu'ils travaillent, leur revenu (net de taxes et de prestations) a baissé.

Avec les réformes sociales de 1996, les bénéficiaires reçoivent des prestations dans le cadre de l'Aide Temporaire aux Familles dans le Besoin (*Temporary Assistance to Needy Families* (TANF)) pour aider au développement de leur qualification de travail et à la localisation d'emploi. Les transferts en liquide sont limités à une période de 5 ans; des bourses sont allouées aux gouvernements locaux pour subventionner la garde d'enfants pour les pauvres, les prestations en liquide sont réduites pour les jeunes mamans qui n'établissent pas la paternité de leurs enfants; un bonus est payé aux cinq gouvernements locaux qui font la plus grande réduction des naissances hors mariage; et les parents avec des enfants de plus de 5 ans qui refusent une offre d'emploi approuvée par l'assistance sociale perdront leurs prestations. L'éligibilité à la plupart des programmes a été abolie pour les non-citoyens et les bons alimentaires pour les personnes non-âgées et sans enfants ont été réduits.

Les différents gouvernements locaux disposent d'une discrétion considérable dans la mise en oeuvre du programme TANF. Le Michigan offre un soutien de garderie d'enfants et éducatif aux bénéficiaires et orientent les mères vers des organisations qui aident au transport domicile-travail. La Floride réduit les prestations d'assistance aux enfants supplémentaires, aux familles qui reçoivent de l'assistance. Le Massachusetts limite l'aide aux revenus pour une période de 2 à 5 ans et exige que toute personne capable de trouver du travail le fasse en 60 jours. Les parents adolescents doivent terminer le lycée pour pouvoir recevoir des prestations. Le Minnesota a mandaté des programmes de travail pour les bénéficiaires mais a permis à ceux qui recevaient une assistance publique de garder plus de prestations lorsqu'ils retournent au travail. Le Mississippi a impliqué l'église dans les programmes de localisation d'emploi. Le Wisconsin a créé des emplois de service communautaire pour les pauvres et utilise des organisations privées de recherche de travail pour aider les bénéficiaires de la TANF à trouver un emploi.

Pour rendre le travail au SMIG plus attractif, les Etats-Unis ont introduit un programme de Crédit d'Impôt pour Revenu Gagné (*Earned Income Tax Credit* (EITC)) pour les personnes à bas revenus en 1995. Sous le EITC, les familles à bas revenus qui travaillent et qui font une déclaration d'impôts, reçoivent une subvention du gouvernement. Ceci est l'équivalent de 40% des premiers US\$8,900 de revenus pour une famille ayant 2 enfants en 1996, et une baisse de 21% pour chaque dollar supplémentaire de revenu. En 1999, toute famille gagnant moins de US\$29,000 par an recevaient des prestations du gouvernement plutôt que de payer des impôts. En 1998, quelques 15 millions de familles aux Etats-Unis ont bénéficié du EITC. En 1996, presque US\$20 milliards ou presque la moitié des dépenses d'assistance sociale aux Etats-Unis étaient sous forme de prestations.

La mise en oeuvre de ce programme a eu lieu lors d'une période de croissance économique importante, et ces réformes ont réduit de façon significative le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage. De 1994 à la moitié de 1999, le nombre de cas de la AFDC/TANF a été réduit par moitié, de 5.0 millions à environ 2.5 millions, avec une réduction similaire dans le nombre de bénéficiaires de bons alimentaires. La participation sur le lieu du travail des parents célibataires a augmenté de 55 % en 1996 à 76 % en 1999. Les taux officiels de

pauvreté pour les familles où le chef de famille est une femme célibataire a décliné de 35 à 40% au début des années 90 à moins de 30% en 1999. Le taux de chômage était en dessous de 4.5% d'avril 1998 à juin 2000, alors que les taux de chômage des femmes noires et hispaniques étaient au plus bas. Des études diverses ont conclu qu'entre un tiers et deux tiers de la réduction de la pauvreté et de l'augmentation de l'emploi peuvent être expliqués par une situation économique forte, et l'équilibre, attribué aux effets de changement dans la conception des programmes d'assistance sociale.

*Source:* OCDE (1999); Ellwood (2000); Blank (2000).

### ***L'Utilisation de Transferts en liquide pour faire avancer l'Égalité des Sexes***

Dans beaucoup de pays, les femmes ont tendance à être le chef d'une famille à parent unique et bas revenu, pour laquelle le risque de pauvreté est le plus grand.<sup>38</sup> Dans les pays en développement, les filles sont souvent sujettes à la discrimination à l'école, et les femmes sont plus aptes à faire partie du secteur informel du travail ou de l'agriculture où les mesures de protection sociales sont les moins efficaces (Luckhaus 2000; OIT 2000; Moghadam 1993).

Dans beaucoup de pays en développement, si les familles sont trop pauvres pour envoyer tous leurs enfants à l'école, elles ont tendance à envoyer les garçons et garder les filles à la maison. La provision de transferts en liquide à ces familles sous forme de prestations pour les enfants peut les aider à envoyer tous les enfants à l'école. Pas seulement la discrimination éducative à l'égard des filles est réduite, mais également cela permet aux mères de retourner sur le marché du travail (OIT 2000). Des bourses conditionnelles qui paient une somme supérieure si la fille est inscrite à l'école aident également à combattre la discrimination des sexes à l'école.

Un certain nombre de programmes de transferts conditionnels en liquide ont été mis en place durant les dernières années en Amérique Latine et visent à renverser la discrimination par le sexe. Le programme *Progresa* au Mexique, par exemple, accorde plus d'argent aux familles pauvres dont les filles sont au lycée. Au Brésil, la *bolsa escola* (bourse d'école) accorde un transfert en liquide au chef de famille femme (Banque mondiale 2000c).

Les retraites sociales sont également importantes pour les femmes dans les pays en développement parce que leur espérance de vie est normalement plus élevée que celle des hommes. Dans la vieillesse, les femmes sont plus aptes à devenir veuves et à épuiser leurs économies que les hommes. Même si les contraintes budgétaires restreignent les paiements d'une retraite sociale seulement aux personnes d'un âge avancé (65 ou même 70 ans), les femmes en bénéficient quand même (Beattie 2000).

---

<sup>38</sup> Par exemple, aux États-Unis, 23 pour cent de tous les enfants vivaient avec une mère non mariée en 1998. 70 pour cent des enfants vivant dans une famille dans laquelle la mère ne s'était jamais mariée, vivaient près ou en-dessous du seuil de pauvreté en 1995, et 45 pour cent des enfants élevés par une mère divorcée étaient aussi dans ce cas. En 1993, 71 pour cent des femmes recevant l'Aide aux Familles avec des Enfants Dépendants étaient des mères célibataires.

Les systèmes d'assurance sociale dans la plupart des pays ont tendance à discriminer contre les femmes, ajoutant ainsi aux autres aspects du préjudice par le sexe. A peu d'exceptions près, le travail de la femme à la maison (garder les enfants, les vieux ou des personnes handicapées) n'est pas reconnu en tant que « travail » par des programmes d'assurance ou d'assistance sociale liés à l'emploi. Les salaires sont généralement plus bas, les conditions de l'emploi sont plus précaires et les choix de travail sont plus limités pour les femmes que pour les hommes. Ceci mène à la discrimination contre les femmes en termes de leur manque d'accès à la retraite et autres allocations relatives à l'emploi. Quand une famille se fracture ou à la mort du mari, les femmes concernées n'ont souvent pas droit aux allocations de chômage présentes et futures ou à la retraite.

Il y a un nombre de sources possibles de discrimination directe et indirecte contre les femmes dans la législation et la pratique des programmes de transferts en liquide :

- ?? Le traitement différent des femmes mariées économiquement actives comparé aux hommes dans les systèmes de sécurité sociale en raison de l'idée que la femme dépend de l'homme. Les droits de protection sociale qu'une femme aurait pu acquérir par son travail propre peuvent lui être refusés à cause de la protection qu'elle est supposée avoir en tant que personne dépendante.
- ?? La persistance de l'idée que le travailleur mâle est le point de contact pour le système de protection sociale et le manque de reconnaissance des femmes en tant que travailleurs avec des responsabilités familiales. De ce fait, la femme ne peut acquérir les mêmes droits que l'homme. Sous plusieurs systèmes, elle doit prouver qu'elle est le chef de famille avant de recevoir des allocations pour ses enfants.
- ?? Les travailleurs femmes dominant dans les secteurs qui ne sont pas couverts par des systèmes statutaires, tels que le travail occasionnel, à temps partiel, à la maison ou dans le secteur informel. Les concubines, femmes divorcées ou celles qui ont été abandonnées par leurs maris peuvent aussi perdre leurs droits aux allocations de sécurité sociale des personnes assurées, c'est-à-dire de leurs maris.
- ?? La qualification aux allocations à long terme telles que la retraite ou les allocations de handicapés, nécessite souvent le paiement de contributions sur plusieurs d'années ou même sur toute une vie de travail. Puisque les femmes sont souvent dans le marché du travail pour une période plus courte que les hommes, elles n'ont pas toujours pas accès aux bénéfices universels liés au travail.

Surmonter le préjudice lié à l'identité sexuelle dans la protection sociale peut avoir un impact important sur un ménage. Les transferts en liquide accordés aux femmes ont normalement un plus grand effet de mitigation de la pauvreté que les mêmes transferts accordés à un homme. Des études faites au Brésil et au Royaume-Uni ont démontré que la propension d'une femme à consommer les "biens essentiels" à partir des revenus en liquide est bien plus élevée que celle de l'homme (Lundberg, Pollak et Wales 1997; Banque mondiale 2000c).

Durant les deux dernières décennies, le fait de prendre en considération la discrimination fondée sur l'identité sexuelle a progressé dans les systèmes de protection sociale des pays de l'OCDE. Il y a eu davantage de progrès, cependant, dans l'incorporation de provisions de « traitement égal » dans les exigences statutaires des systèmes de protection sociale plutôt que dans l'utilisation de programmes d'assistance sociale en liquidités pour

redresser la discrimination de facto sur le sexe (Luckhaus 2000). Quelques approches ayant été utilisées dans certains pays pour augmenter l'égalité des sexes dans la législation de la protection sociale comprennent:<sup>39</sup>

- ?? L'incorporation d'une condition légale contre la discrimination sexuelle dans la législation de la sécurité sociale
- ?? L'accord d'allocations familiales à la personne qui assume la responsabilité principale des enfants dans une famille
- ?? La provision de bénéfices en liquide aux femmes pour les congés de maternité, parental et éducatif (en reconnaissant le rôle de la femme qui élève les enfants afin de faciliter l'entrée de la femme dans la population active)
- ?? Le paiement de bénéfices à la personne qui s'occupe des handicapés
- ?? L'incorporation de crédits pour les soins donnés à domicile dans la computation des retraites
- ?? L'expansion de l'aide en liquide pour les services de garde d'enfants
- ?? Incorporer la possibilité de prendre des congés payés dans une convention collective
- ?? Le développement de programmes d'aide sociale en liquide pour les familles à bas revenus avec parent unique, financés par les revenus généraux, y compris la provision d'assistance pour le coût de la garde des enfants et le coût de la formation et de la réintégration au travail.

Le recueil de données spécifiques à la discrimination par le sexe sur les taux de la pauvreté, couverture, salaires, conditions d'emploi, coûts de la maternité et services de garde d'enfants peuvent être utiles dans l'identification des façons de réformer les programmes d'assistance par les transferts en liquide. La revue de la législation de protection sociale pour identifier les instances de discrimination directe et indirecte peut aussi mener à la réduction de l'inégalité des sexes.

### *Assurer un soutien politique continu pour les programmes*

Sans un soutien politique à long terme, le transfert des programmes n'offre qu'une assistance à court terme. Lorsque les programmes s'arrêtent et démarrent fréquemment, la confiance du public dans la sécurité des bénéfices futurs est affaiblie et décourage le paiement de contributions (pour les programmes basés sur l'assurance) et décourage aussi les gens de voter pour des programmes existants financés par le budget (Grosh 1994). Maintenir un bon soutien politique pour les programmes de transferts en liquide est un grand challenge.

Paradoxalement, l'inégalité inspire rarement les politiciens à offrir des transferts en liquide aux pauvres. L'inégalité et le soutien politique sont étroitement liés mais **non souvent** dans la façon inversée que l'on pourrait supposer. Après revue du débat empirique sur l'inégalité et le soutien politique en faveur de la redistribution, Benanabou (2000) a noté que « les re-distributions efficaces arrivent à un consensus large dans une société assez homogène mais rencontrent une grande opposition dans une qui ne l'est pas » (p. 97).

---

<sup>39</sup> OCDE 1999; Luckhaus, 2000.

Les programmes de transferts sont sensibles à l'interférence politique, surtout dans une période de pré-élection et dans les pays gouvernés par des coalitions peu stables (Alesina et Rodrick 1994). Les politiciens, face à l'impératif immédiat de gagner une ré-élection, peuvent prendre des engagements généreux à court terme avant une élection, sachant que ces programmes peuvent être arrêtés une fois les élections terminées ou que leurs coûts peuvent être déferés aux générations futures (Aurbach 2000).

Lorsque les politiciens deviennent directement impliqués dans la sélection et la distribution des transferts en liquide, les coûts des programmes peuvent augmenter ainsi que les erreurs de ciblage. Un exemple de ce phénomène est le programme Sumurdhi au Sri Lanka. Dans ce programme, 60% de la population reçoit un transfert en liquide mensuel de Rs.500 (l'équivalent de US\$7) ou presque 1.5 pour cent du PIB. Le programme, néanmoins, n'atteint pas 40% des pauvres. Les politiciens ont utilisé ce programme pour créer 36,000 emplois pour leurs supporters comme administrateurs du Sumurdhi. Les données d'un sondage ont montré que le programme discrimine contre les minorités ethniques, les réfugiés et ceux dans les bidonvilles urbains et les zones nouvelles (Gunatilaka 2000; Banque mondiale, 2000b).

Dans beaucoup de cas, les programmes d'assistance sociale sont lancés après une « crise » Lors d'une crise, les politiciens demandent inévitablement une réponse immédiate. Ceci peut mener à l'introduction de programmes rapides et mal planifiés (Subbarao et al, 1997). Durant la crise, le nombre de ménages pauvres peut s'accroître rapidement. Face au besoin d'offrir une assistance rapide, la sélection des bénéficiaires pourrait bien être ad hoc et la coordination avec les programmes existants, limitée. La question de savoir si les programmes de réponse à une crise devaient être financés en temps normal est également rarement soulevée. Cependant, le fait que les politiciens aient tendance à initier des programmes de transferts en liquide suggère qu'il soit souhaitable d'avoir un stock de propositions de programmes de transferts disponibles pour de telles situations.

Après une catastrophe, un des choix pour les décideurs politiques est de savoir si l'assistance sociale doit être accordée aux pauvres chroniques et/ou aux nouveaux pauvres plus vocaux. Pritchett (2000) caractérise ceci comme étant la différence entre une sécurité pour freiner le mouvement descendant des revenus et une couverture pour établir un niveau de revenus minimum pour tous. La classe urbaine moyenne tombe dans un état de pauvreté (ou presque) à cause d'une crise qui pourrait avoir une importance politique plus que la classe des pauvres chroniques ruraux. Une assistance sociale basée sur une aide en liquide pour les nouveaux pauvres urbains et vocaux peut donner la priorité aux programmes de « sécurité » tels que les allocations de chômage ou de licenciement plutôt qu'aux programmes qui s'efforcent de maintenir des niveaux de revenus minimums.

Même dans des circonstances de crise, le degré auquel les programmes de transferts en liquide gagnent un soutien politique dépend de l'importance que leur accordent les électeurs (ou groupes d'intérêts spécifiques), et a des implications importantes pour le ciblage. Si les programmes d'assistance pratiquent des enquêtes strictes sur les revenus, alors seulement une petite proportion de la population bénéficiera du programme. Ce sera souvent le groupe qui a la voix politique la moins importante. D'autres électeurs soutiendront peut-être ces programmes par empathie ou pour leurs propres intérêts, et d'autres électeurs les soutiendront s'ils pensent en avoir besoin eux-mêmes à une date ultérieure, et d'autres encore apporteront leur soutien à ces programmes parce qu'ils préfèrent que l'Etat assume un rôle qui sinon leur reviendrait. Il y

a ceux qui croient qu'un programme de transferts réduirait de manière significative un problème social qui les touche directement, comme le crime ou les sans abris, et finalement ceux qui vendent des articles et des services aux pauvres et qui profiteraient dès lors du transfert attendu de revenu.

En fin de compte, si les classes supérieures et moyennes pensent que les programmes qui ciblent étroitement leur profiteront, ils accorderont leur soutien politique. Si ce n'est pas le cas, les électeurs en faveur de ces programmes se réduisent aux groupes les plus pauvres dont la force et l'influence politique ne seront peut être pas suffisantes à recueillir les votes nécessaires pour maintenir le programme à long terme (Gelbach et Pritchett 1997). Les politiciens doivent rendre des comptes à une classe moyenne qui ne s'attend pas à profiter d'un programme de transfert étroitement ciblé, alors les programmes de transferts en liquide auront peut-être besoin d'être universels ou presque afin de maintenir un soutien politique (van de Walle 1998). Des enquêtes très strictes sur les revenus peuvent aussi créer des conflits politiques entre les « éligibles » et les « presque pauvres » car les perceptions de « besoin » des gens locaux pourrait être différentes de celles des critères utilisés pour sélectionner les participants.

Des programmes de transferts en liquide plus souples ciblés peuvent plaire davantage aux électeurs, soit parce que toutes les classes d'électeurs profitent directement des bénéficiaires, soit parce que les électeurs font plus confiance au fait que leurs personnes aimées vont profiter de ces programmes dans un avenir proche. A l'opposition des systèmes plus sélectifs, les programmes de transferts universels auront peut-être un niveau de confiance publique plus élevé car ils offrent moins de possibilités de fraude ou de favoritisme. Rodrick (1999a) a rapporté que plus de 80% des électeurs sondés en Amérique Latine, y compris ceux des classes supérieures, soutiennent une augmentation des programmes de transferts en liquide largement ciblés, comme les allocations de chômage et une retraite publique.<sup>40</sup>

Le degré auquel un programme de transfert en liquide gagne un soutien politique peut dépendre de la perception des électeurs du bien-fondé du programme. Si un programme de transfert ne paraît pas être bien fondé, si les fuites du programme sont excessives ou si le lien entre les transferts et la réduction de la pauvreté peut être questionné, alors les personnes concernées ne trouveront peut-être pas le programme crédible. L'importance de maintenir la crédibilité est une raison pour laquelle beaucoup de systèmes de sécurité sociale engagent des ressources considérables pour évaluer la performance du programme et promouvoir la conscience publique sur le programme et ses bénéficiaires.

Parfois il ne s'agit pas des électeurs mais des participants eux-mêmes qui influencent la conception des programmes de transferts en liquide. Dans le cas de la plupart des programmes d'assurance sociale, les termes et les conditions qui gouvernent les transferts en liquide se situent dans le droit du travail. Pour changer ces lois, il faut normalement impliquer et avoir l'accord des syndicats, des associations d'employeurs et du gouvernement.

---

<sup>40</sup> Mulligan et Sala-I-Martin (1999) ont développé plusieurs arguments d'économie politique pour expliquer pourquoi des transferts pauvrement ciblés peuvent s'avérer être une politique optimale de transfert de revenus. Un de ces arguments est que des pensions publiques universelles généreuses sont une façon d'inciter les personnes âgées à prendre leur retraite parce que le PNB agrégé est plus élevé si elles le font. Faire de la place pour les jeunes dans le marché du travail fait augmenter les profits sur les investissements en capital humain, fait augmenter la demande d'avancées technologiques, et **spur** une croissance **endogenously driven**.

Dans le cas des programmes d'assistance sociale, l'agence sociale gouvernementale peut exercer une autorité considérable sur le programme. A ce moment là, les décisions prises sont fortement influencées par les incitations offertes aux leaders de ces institutions. Si, par exemple, les agences dont les dépenses augmentent le plus sont récompensées le plus (en recevant plus de personnel et un budget plus élevé), les programmes de transfert peuvent alors être élargis pour des raisons qui sont plus liées aux besoins propres de l'agence qu'aux besoins des bénéficiaires du programme.

## **Etablir une Capacité Administrative pour la Mise en Oeuvre des Programmes de Transferts en liquide**

Une capacité institutionnelle inadéquate du secteur public est l'une des barrières principales à la mise en oeuvre efficace des programmes de transferts en liquide dans les pays en développement. Il a été noté dans un rapport de l'Organisation Mondiale du Travail que "dans certains pays, les systèmes publics de sécurité sociale ont souvent eu la réputation d'être des monopoles publics inefficaces qui offraient des services insuffisants à leurs membres.....Et le moral du personnel des institutions de sécurité sociale était souvent bas en raison des mauvaises conditions de service et d'une formation inadéquate" (OIT 2000, p. 222).

Il faut procéder avec précaution quand on généralise en matière d'institutions qui administrent les programmes de transferts en liquide. En pratique, la mise en oeuvre de ces programmes varie dans presque chaque pays. Dans certains pays, le ministère du travail gère le programme, dans d'autres les ministères de la prévoyance sociale, de la santé publique ou des affaires intérieures jouent un rôle plus important.

La mise en oeuvre d'un programme d'aide en liquide n'est souvent que l'un des différents domaines de travail du ministère en question. Au Sri Lanka, par exemple, il y a environ un administrateur de programme pour 85 bénéficiaires et en plus de la gestion des transferts mensuels, l'administrateur est également responsable du développement des caisses d'épargne et de la supervision de projets en rapport avec les capitaux locaux. En Italie, les revenus minimums garantis sont administrés par les autorités régionales et les municipalités locales en plus de leurs autres tâches à caractère de gestion locale. En Allemagne, les allocations familiales (*kindergeld*) sont administrées par des agences locales d'emploi. En Grèce, le Bureau pour l'Emploi et la Main-d'oeuvre gère la plupart des allocations autres que l'assurance sociale et offre une série de services liés à l'enregistrement et la recherche d'emploi. En Irlande, le Département de la Santé, en plus de ses obligations d'offrir les services médicaux de base, accorde des paiements en liquide aux aveugles et gère les allocations de maternité.

Dans les pays en développement, l'Organisation Internationale du Travail a rencontré plusieurs problèmes institutionnels courants dans le cadre de l'administration des programmes d'assistance et d'assurance en liquide. Ces problèmes incluent une interférence politique dans la mise en place du personnel et dans les politiques d'investissement, une fragmentation du processus de décision politique et des responsabilités administratives, des coûts administratifs excessifs, de mauvaises conditions de travail du personnel, un manque de conformité, de mise en vigueur et de fonction de recherche politique, des problèmes de gestion des archives, des procédures excessivement complexes et le manque d'information pour que les contributeurs et les récipiendaires comprennent que les principes et les conditions du programme font partie de

cette interférence (OIT 2000). Des pressions fiscales pour limiter le nombre de personnel ont également limité la capacité des bureaux de sécurité sociale d'atteindre les bénéficiaires éligibles et de leur offrir des services adéquats de conseil et de recherche d'emploi.

Un certain nombre de pays ont lancé des réformes administratives pour améliorer la gestion de leurs programmes de transferts en liquide. En Malaisie, aux Philippines, et en Uruguay, l'informatisation des paiements et les archives a réduit le temps de traitement des demandes et a aidé à faire diminuer la fraude. En Afrique du sud, l'utilisation des ordinateurs et la technologie moderne de distribution de liquide a permis au gouvernement d'offrir des retraites sociales et des allocations familiales en zone rurale, et en même temps à réduire la corruption. Plusieurs pays ont consolidé la responsabilité pour la supervision et la gestion des programmes afin de réduire le recouvrement, d'élargir les bases de contributions et d'offrir des niveaux plus uniformes de couverture. Dans certains pays, les fonctions spécialisées telles que la gestion des investissements, la maintenance des locaux, l'informatisation et la réhabilitation des lieux ont été sous-traitées au secteur privé (OCDE 1998b).

Le développement des systèmes d'assurances multirisques pour les retraités et les handicapés a aidé à restaurer la confiance publique dans les systèmes de sécurité sociale au Chili (1982), en Uruguay (1995), et au Mexique (1997). L'utilisation des expertises privées pour la gestion des fonds, de l'assurance et de l'administration a allégé la tâche des administrateurs de sécurité sociale publique et a amélioré la qualité des services (Orszag et Stiglitz 1999).

Les bénéficiaires d'assistance sociale sont souvent perçus comme des citoyens inférieurs, ce qui amène à un service administratif lui aussi inférieur. Une façon d'éviter ceci est de faire administrer les retraites et les allocations sociales par la même organisation. Les procédures administratives en sont simplifiées puisque les bénéficiaires s'adressent à la même personne, au même bureau, pour les démarches. C'est également plus facile de prévenir la fraude en maintenant une liste unifiée de bénéficiaires.

Les organisations de sécurité sociale dans les pays industrialisés sont devenues plus préoccupées par leurs services et par leur performance qu'auparavant. L'introduction de chartes de service public, qui spécifient le niveau et la qualité du service auquel un citoyen peut s'attendre ont formé une part intégrale des réformes de services publics en Australie, en France et au Royaume-Uni. En Australie, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, la responsabilité pour la politique et le suivi des programmes de transferts ont été séparés de la responsabilité de la délivrance des allocations. En Italie, la Loi des Finances en 1997 a créé un fond social unique pour les politiques sociales sous le Département d'Affaires Sociales pour la consolidation et l'amélioration de différents fonds spécifiques aux bénéficiaires. Le gouvernement grec est en train d'introduire un chiffre unique d'identification pour les programmes de sécurité sociale qui permettra le partage de l'information parmi ses 300 fonds différents.

Plusieurs États membres de l'OCDE ont augmenté l'importance qu'ils accordaient au suivi, à la référence de performance, et à la consultation des participants, qui font à présent partie des réformes de leurs programmes de transferts en liquide. Le Mexique a établi des conseils de développement de la communauté pour discuter des réformes de politique sociale. Au Canada, deux années de consultations publiques ont précédé l'introduction des Réformes de l'Assurance liée à l'Emploi (*Employment Insurance Reforms*).

Pour combattre la fraude, plusieurs pays ont centralisé la comptabilité des revenus, resserré les amendes pour fraude, et élargi l'autorité des services de filet social de sécurité pour permettre l'investigation et la mise en procédure en cas de fraude. La Grèce a lancé un effort majeur de combat contre la fraude aux allocations pour les handicapés en clarifiant les critères médicaux nécessaires à la certification de la personne handicapée, en appliquant des procédures uniformes de tests, et en utilisant des comités pour les handicapés et des processus d'appel ouverts. L'Australie emploie un système de détection de fraude par le recouvrement à partir de plusieurs sources de données gouvernementales, la ré-évaluation des bénéficiaires sur la base d'un modèle d'évaluation du risque informatisé et l'utilisation d'équipes mobiles de revue qui interrogent les voisins, les amis et le public. Les autorités australiennes estiment que ces mesures de prévention contre la fraude ont économisé presque A\$300 millions entre 1995 et 1996 (OCDE 1998c.)

Pendant plusieurs décennies, la politique sociale a dominé l'agenda de l'OCDE, celui de l'Union Européenne, et ceux des administrations nationales de sécurité sociale, de beaucoup d'universités et de beaucoup d'institutions publiques de recherche. L'étude sur le revenu du comité du Luxembourg et l'Enquête de l'OCDE sur un monde attentionné (*Caring World Survey*) sont des sources valables d'information pour l'évaluation de l'impact des programmes de couverture de sécurité sociale, des programmes de référence, des tests d'hypothèses de réformes, et la construction de modèles de politique d'assistance sociale. Des comités d'experts ont été réunis dans presque tous les pays de l'OCDE pour examiner les points relatifs à la réforme des programmes de transferts. La recherche a également joué un rôle majeur dans l'orientation des réformes au niveau national et régional.

## Conclusions

La théorie économique pousserait à croire que les transferts en liquide sont les moyens préférés d'assistance, et la question se pose donc de savoir pourquoi ils ne sont pas utilisés davantage dans les pays en développement ? Les transferts en liquide utilisent presque toujours une méthode de ciblage, alors que beaucoup de transferts indirects et de subventions ne le font pas. Il n'existe pas de moyens d'auto cibler ou de créer une forme inférieure en liquide, à moins peut-être de ne l'accompagner d'une certaine stigmatisation ; par conséquent, les programmes basés sur le liquide ont toujours besoin de beaucoup d'informations.

Dans beaucoup de pays, la contrainte principale de mise en place d'un programme de transfert en liquide est le manque de capacité administrative. Il manque souvent à la bureaucratie la capacité d'évaluation et de vérification de l'éligibilité aux transferts et de maintenance des archives de paiements effectués vers un grand nombre de familles pauvres. Les pauvres, également, n'ont peut-être pas accès aux institutions financières pour recevoir leurs allocations. Les programmes de transfert d'assurance sociale n'auront qu'un impact limité dans les pays à bas revenus. Dans les systèmes d'assurance sociale, il est parfois difficile de recueillir les primes et de créer des produits qui conviennent aux besoins des ménages recevant leurs revenus d'activités du secteur informel. Même dans les pays où les transferts en liquide sont faisables administrativement, les politiciens préfèrent parfois les programmes d'assistance indirecte.

Au fur et à mesure qu'un pays se développe économiquement, la possibilité d'utiliser des transferts en liquide dans sa couverture de sécurité sociale augmente. Avec le développement économique, une plus grande partie de la population active est employée dans le secteur formel,

l'infrastructure devient accessible à plus de personnes, et la bureaucratie est mieux équipée pour faire passer les tests de revenus et de moyens de subsistance. Avec l'amélioration de la capacité institutionnelle de ciblage des ménages et de traitement des paiements, des considérations administratives, économiques et de finances publiques favorisent le choix des transferts en liquide sur les transferts indirects.

L'avantage principal des transferts en liquide sur d'autres formes de programmes de couverture de sécurité sociale, est le fait qu'ils ne modifient pas les prix directement, ce qui a des implications importantes d'efficacité économique. Un deuxième avantage est que les transferts en liquide peuvent aider à stabiliser la macroéconomie. De plus, une fois que l'infrastructure administrative est en place, le coût de fonctionnement des programmes de transferts en liquide est souvent bien moindre que le coût de l'assistance indirecte. Il y a également, moins de stigmatisation attachée à la réception et à l'utilisation de transfert en liquide qu'à l'utilisation des bénéfices indirects par les bénéficiaires du programme.

Les transferts en liquide peuvent être accordés sous forme d'assistance, d'assurance, de bénéfices quasi-fiscaux et de transferts privés. L'effet total de ces divers transferts en liquide peut éventuellement influencer le bien-être d'un ménage. Dans les pays en développement, un point important est le degré auquel les transferts en liquide complètent ou remplacent les transferts privés et informels.

Beaucoup de pays industrialisés et en transition ont des programmes de transferts en liquide importants, effectuent des transferts considérables aux pauvres et aux groupes de revenus moyens. Ces programmes ont souvent des objectifs autres que l'allègement de la pauvreté, bien que ces objectifs en eux-mêmes puissent avoir un impact important bien qu'indirect sur la réduction de la pauvreté. Certainement le degré auquel les programmes de transfert en liquide contribuent à l'harmonie industrielle et la cohésion sociale est important dans la réduction de la pauvreté à long terme.

Il n'y a pas un seul programme de transfert en liquide qui convienne à tous les ménages pauvres de tous les pays. Les programmes doivent être conçus soigneusement pour convenir aux besoins prioritaires des différentes catégories de ménages pauvres en termes d'assistance aux revenus et de gestion des contingences. L'implication d'organisation avec les connaissances des communautés locales peut élargir la portée des produits d'assurance sociale appropriés aux communautés à bas revenus.

La sélection des bénéficiaires résulte souvent en un bouchon pour les programmes de transferts en liquide, surtout dans les circonstances dans lesquelles les tests de moyens de subsistance et de revenus formels ne sont pas pratiqués. Les approches de coût avec peu d'informations telles que la sélection catégorique, géographique et basée sur la communauté peuvent être utilisées pour sélectionner les bénéficiaires du programme. Ces approches de sélection ont été utilisées avec succès dans une grande gamme de circonstances. Les transferts en liquide rendus conditionnels à la conformité aux besoins de base, tels que l'aide à payer les utilités ou les bourses éducatives, ont également connu un certain succès.

Les programmes de transferts en liquide, qui sont de conception simple, sont souvent plus faciles de mise en application et d'établissement. Les allocations familiales et les programmes de retraites sociales ont tendance à être moins complexes que les autres formes d'assistance sociale. Ils peuvent contribuer de façon significative au filet social de sécurité si

les pauvres ont des familles plus grandes que les non-pauvres, et si les pauvres parmi les personnes âgées n'ont pas accès aux économies ou aux transferts privés.

Les programmes de transferts en liquide dans les pays en développement n'ont pas besoin d'être aussi généreux que ceux des économies de revenus moyens ou industrialisées. Le remplacement total des revenus ne sera peut-être pas nécessaire quand le fossé de pauvreté n'est qu'une petite fraction du niveau minimum de revenus. Dans la plupart des pays en développement, les transferts privés et l'emploi dans le secteur informel sont peut-être la première ligne de défense contre les chocs économiques pour la plupart des ménages. De toutes les façons, les gouvernements de la plupart des pays en voie de développement n'ont tout simplement pas les moyens de financer des programmes généreux de transferts en liquide.

A long terme, le financement et les transferts en liquide eux-mêmes peuvent avoir un effet adverse sur la population active. Quelques-uns de ces effets adverses sur le marché du travail sont la pression ascendante sur les salaires et un niveau plus élevé et de plus longue durée de chômage et de sous-emploi. Les bénéficiaires peuvent être coincés dans un état de pauvreté si la valeur de leurs bénéfices dépasse les revenus nets qu'ils gagneraient s'ils retournaient au travail. Afin de minimiser ces effets adverses sur la population active, l'approche normale moderne est d'apporter un soutien à ceux qui ne peuvent travailler (ou travailler davantage que ce qu'ils ne font) et de concevoir des programmes d'assistance qui rendent le travail plus attractif financièrement que la réception de transferts en liquide.

Un programme de transfert en liquide peut être un instrument important pour surmonter la discrimination sexuelle. Trois façons de promouvoir l'égalité des sexes dans les pays en développement sont de lier les transferts en liquide à la condition d'assiduité scolaire pour les filles, et à l'offre d'assistance familiale et de retraites sociales pour les personnes âgées.

La politique joue inévitablement un rôle important dans les programmes de transferts en liquide. Ces programmes sont souvent lancés rapidement en réponse à une crise, auquel point les décideurs politiques doivent mesurer les besoins des « nouveaux » pauvres contre ceux des pauvres « chroniques ». Dans de telles circonstances, il serait peut-être judicieux de tenir des initiatives appropriées prêtes à mettre en place en cas de besoin.

Les programmes doivent bénéficier d'un soutien politique maintenu s'ils veulent jouer un rôle efficace dans un filet social de sécurité. Les programmes qui s'arrêtent et démarrent fréquemment perdront la confiance des électeurs. S'assurer que les objectifs des programmes sont largement compris et considérés solides et efficaces est primordial dans la maintenance de la confiance des électeurs et la promotion du soutien politique. Pour construire un électorat élargi en faveur des programmes de transferts en liquide, il faudrait peut-être accorder des bénéfices à quelques familles non-pauvres ainsi qu'aux familles pauvres.

Une capacité institutionnelle limitée est un des obstacles principaux dans la gestion efficace des transferts en liquide. Parmi les approches qui ont été adoptées dans les dernières années pour améliorer l'administration des programmes de transferts en liquide, il y a l'automatisation, l'utilisation de la technologie moderne de dispense d'argent liquide, une meilleure comptabilité, et le sous-traitement de fonctions qui peuvent être accomplies de meilleure façon par le secteur privé. Dans les pays industrialisés, les gouvernements ont construit leur capacité institutionnelle pour la mise en place des transferts en liquide en séparant les décideurs politiques de l'administration, en introduisant des chartes de

performance, en effectuant un suivi régulier de la performance du programme, en consultant les participants, en prenant activement des mesures pour combattre la fraude et en utilisant la recherche pour orienter la réforme du programme.

## Annexe A

**Tableau A1. Allocations familiales dans certains pays en développement et en transition**

<i>Pays</i>	<i>Critères d'éligibilité ou financement</i>	<i>Bénéfices en liquide</i>
Algérie	Employés non-agricole, 25% employeur et 75% financés par l'Etat, accordé aux enfants de moins de 17ans, 21 si étudiant ou handicapé	Les familles qui gagnent moins de 15,000 reçoivent 600 dinars par mois (US\$10) pour les premiers 5 enfants et 300 (US\$5) dinars par mois pour chaque enfant supplémentaire.
Arménie	Le programme universel, supplément pour les bas revenus accordé aux familles urbaines avec revenus en dessous de 60% du SMIG	450-650 Dram par mois par enfants, 700 dr. (US\$1.2) par mois par enfant pour les mères célibataires, allocation de naissance de 3,000 dr., supplément de bas revenus de 10% du SMIG par enfant
Bolivie	Employées uniquement, l'employeur paie tout, enfants de 1 à 19 ans	Allocation mensuelle par enfant, allocation pour le lait de bébé, allocation de naissance pour 1 enfant, du SMIG, allocation d'enterrement et 1 SMIG par enfant décédé en dessous de 19 ans
Bulgarie	Universel; systèmes différents pour les étudiants, mères célibataires et personnel militaire	8,540 leva (US\$5) par enfant et double pour un enfant handicapé; une allocation pour le 1er enfant, 2 pour le 2 <sup>nd</sup> et 2.5 pour le 3eme
Costa Rica	Tout indigent non éligible pour les retraites contribuables pour ceux de plus de 65 ans; veuves de plus de 65ans ayant des dépendants de moins de 18 ans, personnes handicapées, veuves de plus de 50 ans et les orphelins, financé pour 5% sur les charges salariales et 20% sur la TVA	8,500 colones (US\$33) par mois et 10% en plus pour chaque dépendant supplémentaire jusqu'à trois.
Hongrie	Familles ayant 1 enfant ou plus de moins de 16 ans, ou plus de 20 ans si étudiant; financé par l'Etat	Allocation à la naissance de 150% de la retraite minimum; 3,800 forints (US\$17) par mois pour le 1er enfant, 4,700 pour le 2eme et 5,900 pour le 3eme et plus; 7,500 forints par enfant handicapé
Iran	Employés avec 720 jours de contributions au fond d'assurance sociale	3 fois le salaire minimum journalier par région pour les 2 premiers enfants plus une allocation au mariage d'un mois de salaire
Kirgizistan	Les ménages dont les revenus dans les trois mois précédents étaient inférieurs à 100% du SMIG; limité aux familles à parent unique et familles dont un parent est au chômage ou handicapé	100 % du SMIG si la mère est en congé pour garder 1 ou 2 enfants; 150 % du SMIG si la mère garde 3 ou plus d'enfants sous l'âge de 16ans
Liban	Employés couverts par un système d'assurance sociale uniquement	Jusqu'à 5 enfants, les enfants doivent être de moins de 16 ans et la femme doit être sans emploi; allocation maximum de 75% du SMIG dont 25% sont payés à la femme et 11% pour chacun des enfants jusqu'à 5 enfants.
Madagascar	Employés qui travaillent depuis 6 mois, étudiants et chômeurs enregistrés; financés pour 8.25 % sur les charges salariales; enfants jusqu'à 14 ans et 20 ans si étudiant	4,000 francs (US\$1) par mois pour le 1er enfant, 3,000 francs pour le 2 <sup>nd</sup> , 2,000 francs pour le 3eme; somme forfaitaire de 25,400 pour chaque naissance
Mali	Tout employé avec 1 enfant ou plus; financé pour 8% par les charges salariales et les subventions d'Etat	880 CFA francs (US\$1.3) par mois par enfant, 4,089 CFA francs d'allocation pré-naissance, et 4,500 CFA francs allocation de naissance
Ile Maurice	Familles ayant des revenus de moins de Rs. 10,000 (US\$405) par an et enfants de moins de 10 ans	Rs. 50 (US\$2) par mois pour les familles avec 3 enfants ou plus
Pologne	Enfants de moins de 16 ans ou 20 ans si étudiant, les revenus de la famille doivent être de moins de 50% du SMIG durant le trimestre précédent	35.3 zlotys (US\$10) par mois pour les époux éligibles et 1 <sup>st</sup> et 2 <sup>nd</sup> enfant, 43.7 zlotys pour le 3eme enfant, 54.6 zlotys pour le 4eme et après; allocation pour enfants malades 115 zlotys par mois et allocation de naissance de 240 zlotys par mois
Roumanie	Tout enfant de moins de 16 ans ou 18 ans si étudiant ou handicapé	65,000 lei (US\$7) par mois par enfant; double si l'enfant est handicapé, allocation supplémentaire de 40,000 lei pour familles avec 2 enfants, 80,000 lei pour trois et 100,000 pour 4 ou plus.; également une allocation de naissance de 339,788 lei pour chaque naissance après le second

<i>Pays</i>	<i>Critères d'éligibilité ou financement</i>	<i>Bénéfices en liquide</i>
Afrique du Sud	Enquêtes sur les revenus, financé par l'Etat	Aide aux enfants jusqu'à 100 rand (US\$17) par enfant par mois jusqu'à 6 enfants
Sri Lanka	Familles gagnant moins de 1,000 Rs. par mois	Allocation familiale de Rs. 500 (US\$7) par mois
Thaïlande	Employés des firmes de 10 salariés ou plus; subvention gouvernementale pour un tiers des coûts; maximum de deux enfants sous l'âge de 6 ans	Baht 150 (US\$4) par mois par enfant
Ukraine	Programme en fonction des revenus; familles avec trois enfants ou plus ou avec des enfants handicapés; enfants de moins de 16 ou 18 ans s'ils sont étudiants; les mères célibataires reçoivent un bénéfice additionnel; financé par le gouvernement.	50 pour cent du salaire minimum par enfant; les familles avec 4 enfants ou plus reçoivent 200 pour cent du salaire minimum; les mères célibataires reçoivent 50 pour cent du salaire minimum pour chaque enfant de moins de 16 ans

*Source:* U.S. Social Security Administration (1999).

**Tableau A2. Les retraites sociales dans certains pays en développement et en transition**

<i>Transferts en liquide ou de pays</i>	<i>Critère d'éligibilité</i>	<i>Bénéfices en liquide</i>
Algérie	60 ans pour les hommes, 55 pour les femmes avec 15 ans de couverture, couverture universelle	2,300 fois le salaire minimum à l'heure
Arménie	Célibataires ou handicapés à revenus limités	Dram. 3,500 (US\$8) de la retraite de base plus 1,300 dr. pour chacun dépendant
Bolivie	Retraite sociale (Bonosol) accordée à ceux de plus de 65 ans éligibles après un test sur les revenus.	US\$248 par an pour les premiers 5 ans et ajusté tous les 3 ans par l'inspecteur des retraites
Botswana	Couverture universelle des plus de 65 ans financés par l'Etat	100 pula (US\$23) par personne par mois
Bulgarie	Les personnes à bas revenus de plus de 70ans ou totalement handicapées et plus de 16ans, au chômage pour plus de 3 mois à cause d'une faillite pour les hommes de plus de 57 ans et les femmes de plus de 52 ans	34,650 lev (US\$21 ) par mois
Géorgie	Accordées à ceux sans moyens, y compris l'argent reçu des familles, accordés également aux handicapés et aux veuves dont l'éligibilité déterminée par les départements locaux et les services sociaux, financées par l'Etat.	18 lari (US\$14) par mois si célibataire, 24 lari si une famille de 2 ou plus
Kazakhstan	Accordés aux survivants qui sont inéligibles pour les retraites financées par les assurances; financées par l'Etat	80 % de la retraite de vieillesse minimum
Kirghizistan	L'assistance sociale accordée aux chômeurs qui sont inéligibles pour les indemnités des survivants ou handicapés	100 % du SMIG (GMS) aux hommes de plus de 65 ans et femmes de plus de 55 ans et aux résidents vivant en haute altitude de plus de 55 ans, 150% du SMIG payé aux femmes avec 5 enfants ou plus; 100 % à 200% du SMIG accordé aux handicapés.
Ile Maurice	Une retraite universelle à tous les citoyens, financée par l'Etat	Rs.1,300 (US\$54) par mois jusqu'à 90 ans, Rs. 5,000 de 90-100; et Rs. 920 payables si 100 % handicapé
Russie	Citoyens handicapés ou ceux qui se qualifient au niveau de l'âge (65 pour les homes et 60 pour les femmes), les orphelins de moins de 16 ans, et ceux qui ne sont pas éligibles pour la retraite de la vieillesse, et retraite pour les survivants	Deux-tiers de la retraite de la vieillesse minimum par mois
Afrique du sud	Enquêtes sur les revenus, 65 ans pour les homes et 60 pour les femmes, financées par l'Etat	Jusqu'à 500 rand (US\$87) par mois et le double pour les couples mariés
Ukraine	Les chômeurs qui ne sont pas éligibles aux autres allocations, vieillesse, survivants et handicaps, hommes de plus de 60 ans et femmes de plus de 55ans, et handicapés si cela vient de l'enfance	50 % de la retraite minimum de vieillesse
Uruguay	Tous les employés et les personnes indépendantes avec des salaires en dessous de 5,000 du nouveau peso (US\$480)	50% du salaire moyen durant les 10 dernières années avant la retraite

Source: U.S. Social Security Administration (1999).

**Tableau A3. Les assurances de chômage et programmes d'assistance financés par l'Etat dans certains pays en développement et en transition**

<i>Transferts en liquide ou de pays</i>	<i>Critères d'éligibilité</i>	<i>Bénéfices en liquide</i>
Algérie	Salariés: l'employé paie 1.5% et l'employeur 2.5% des salaires, employé a dû payer une assurance sociale pour les 3 ans précédents et est à la recherche d'un emploi pendant 6 mois	Les bénéficiaires payés pour 12 à 36 mois; premier trimestre 80% du salaire de référence, 2eme trimestre 80%, 3eme trimestre 60%, 4eme trimestre 50%; salaire de référence lié à plus de 50% du SMIG.
Barbade	Salaires, à l'exclusion des indépendants et fonctionnaires.; l'assuré paie 0.25 % des revenus et l'employeur 0.75% des revenus, doit être assuré pendant un an	50% du salaire moyen assurable pour 26 semaines d'une période de 52 semaines
Brésil	Chômage non dû à la mauvaise conduite, l'assuré doit manquer de toute autre ressource pour lui et sa famille, financées par l'Etat sur les impôts d'affectation spéciale	50% des trois mois précédents – salaire jusqu'à 3 fois le SMIG, payable après une période d'attente de 60 jours à 4 mois dans une période de 16 mois; l'employé a également accès à un fond d'économies de l'employeur pour le chômage, retraite, mariage et autres contingences
Bulgarie	Chômage involontaire, ne peut refuser une offre appropriée, enregistré sous 7 jours au bureau de l'emploi, financé par des charges salariales de 4 %	Les employés à plein temps reçoivent 60% du salaire durant les 6 mois précédents mais pas moins de 90% à 140% du SMIG; limitées à 6-12mois
Equateur	Les employés des secteurs public et privé contribuent 2% du salaire et l'employeur 1% des charges salariales, 2 ans de contributions pour éligibilité	Une somme annuelle forfaitaire avec termes fixes pour un an, payable en une fois après 60 jours de chômage
Hongrie	Toute personne salariée avec 2 ans d'assurance; l'employé contribue 1.5% du salaire et l'employeur 5% des charges salariales; seulement ceux qui ne refusent pas une offre d'emploi raisonnable sont éligibles	70 % du salaire moyen net pour la 1ere année et 50% pour la 2nde année pour un maximum de 2 fois le SMIG
Kirghizistan	Couverture universelle pour tous les citoyens, l'employé 0.5% du salaire, l'employeur 1.5% des charges salariales et l'Etat selon les besoins; couvre le chômage involontaire et ceux qui sont inscrits au bureau de l'emploi	Bénéfices ne doivent pas dépasser 6 mois et varient de 100% à 150% du SMIG
Mexique	Tous les employés; une subvention financée par l'employeur et par l'Etat pour la partie de la sécurité sociale	L'employeur est obligé de payer 3 mois de salaire plus 20 jours pour chaque année de service ; la sécurité sociale paie 95% de la retraite de ceux de plus de 60 à 64 ans et au chômage
Ukraine	assurance et assistance au chômage financé par 1.5% de charges salariales et une subvention de l'Etat, et ouvertes à ceux qui sont inscrits au bureau de l'emploi n'ayant pas d'autres revenus au-dessus du SMIG	100% du salaire moyen dans le travail précédent pour 60 jours, 75% pour 90 jours et 50% pour les prochains 210 jours; une assistance au chômage pour 180 jours supplémentaires à 75% du SMIG et une somme forfaitaire après de 50% du SMIG payable aux dépendants

Source: U.S. Social Security Administration (1999).

**Tableau A4. Système de couverture de retraite dans les pays en développement et en transition, 1996**

<i>Economie</i>	<i>La part de la population de retraités de plus de 59 ans (pour cent)</i>	<i>L'allocation moyenne mensuelle comme pourcentage du salaire moyen mensuel (pour cent)</i>
Bénin	3.43	n.a.
Egypte	39.71	n.a.
Ghana	2.21	n.a.
Kenya	1.36	n.a.
Ile Maurice	118.6	15.1
Mozambique	0.23	n.a.
Sénégal	2.4	n.a.
Soudan	0.25	n.a.
Togo	8.7	n.a.
Ouganda	0.48	n.a.
Chine	20.6	70.4
Indonésie	1.9	n.a.
Jordanie	21.3	19.7
Kuwait	88.2	n.a.
Corée. République de	n.a.	40.3
Malaisie	4.2	37.5
Pakistan	2.09	14.0
Arabie Saoudite	10.9	n.a.
Singapour	35.2	6.0
Sri Lanka	39.07	12.1
Turquie	61.3	49.1
Albanie	192.3	30.6
Biélorussie	137.8	42.4
Bulgarie	144.4	28.6
Croatie	94.5	42.8
République Tchèque	162.8	35.1
Estonie	140.6	29.6
Hongrie	147.5	36.5
Lithuanie	136.6	24.8
Moldavie, République de	120.7	31.9
Pologne	148.0	57.1
Roumanie	145.2	22.2
Slovaquie	168.8	34.8
Argentine	70.8	42.1
Barbade	4.9	n.a.
Brésil	106.3	34.7
Chili	86.0	53.4
Colombie	11.8	n.a.
Equateur	24.3	18.5

<i>Economie</i>	<i>La part de la population de retraités de plus de 59 ans (pour cent)</i>	<i>L'allocation moyenne mensuelle comme pourcentage du salaire moyen mensuel (pour cent)</i>
Salvador	24.3	67.9
Guyane	54.7	31.0
Mexique	32.0	43.4
Nicaragua	24.0	21.6
Panama	51.1	48.9
Trinidad et Tobago	63.0	15.9

n.a. Non disponible  
Source: OIT (2000).

**Tableau A5. Dépenses de l'Etat sur les subventions et les transferts dans certains pays industrialisés**  
(pourcentage du PIB)

<i>Pays</i>	<i>1960</i>	<i>1980</i>	<i>1995</i>
Autriche	17.0	22.4	24.5
Belgique	12.7	30.0	28.8
France	11.4	24.6	29.9
Allemagne	13.5	16.8	19.4
Irlande	n.a.	26.9	24.8
Italie	14.1	26.0	29.3
Pays-Bas	11.5	38.5	35.9
Norvège	12.1	27.0	27.0
Espagne	1.0	12.9	25.7
Suède	9.3	30.4	35.7
Suisse	6.8	12.8	16.8
Royaume-Uni	9.2	20.2	23.6
Moyenne	10.8	24.0	26.8

n.a. non disponible.  
Source: Tanzi et Schuknecht (1997).

**Tableau A6. Pourcentage de l'assistance sociale, indemnités de chômage, et les transferts sociaux en liquide non liés à la retraite reçus par la dernière couche de la population**

<i>Economie (année)</i>	<i>Assistance sociale</i>	<i>Indemnités de chômage</i>	<i>Tout programme de transferts sociaux en liquide non liés à la retraite</i>
<i>Economies de transition</i>	28 (16)	29 (19)	22 (8)
Slovaquie (1992)	52	37	31
Estonie (1995)	36	56	26
Bulgarie (1995)	36	46	19
Hongrie (1993)	35	33	29
Pologne (1993)	29	26	25
Roumanie (1992)	23 <sup>a</sup>	25	25
Russie (1994)	6	8	12
Ukraine (1995)	6	0	8
<i>Economies du marché</i>	42 (17)	27 (15)	23 (6)
Australie (1989)	78	50	30
Etats-Unis (1991)	70	15	19
Royaume-Uni (1991)	55	29	33
Chili (1990)	51	57	31
Finlande (1991)	43	20	26
Allemagne de l'Ouest (1984)	40	26	14
Belgique (1992)	35	38	23
Irlande (1987)	35	34	28
Pays-Bas (1987)	31	11	18
Norvège(1986)	27	13	21
Suisse(1982)	25	20	16
Suède (1987)	21	10	9

n.a. non disponible.

a. comprend d'autres allocations non-spécifiées.

*Note:* Les parts des économies de transition et de marché sont exprimées en moyennes simples. Les déviations standards sont entre parenthèses. Les pays sont classés selon la part d'assistance sociale accordée au niveau le plus bas de la population. Les individus sont classés selon le revenu du ménage disponible par tête.

*Source:* données de la Banque mondiale. See [http://www.worldbank.org/safety\\_nets](http://www.worldbank.org/safety_nets).

**Tableau A7. The Role of Cash and Other Social Transfers in Incomes in the Post-Socialist Nations, 1987-1988 and 1993-1994**

(percentage of GDP)

<i>Economy</i>	<i>Wages</i>		<i>Cash Social Transfers</i>		<i>Non-Wage private sector income</i>		<i>Social transfers in kind (health and education)</i>		<i>Total</i>	
	<i>1987-1988</i>	<i>1993-1994</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1993-1994</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1993-1994</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1993-1994</i>	<i>1987-1988</i>	<i>1993-1994</i>
Eastern Europe	33	32	11	15	10	19	7	9	62	75
Bulgaria	27	25	11	14	9	21	7	11	55	71
Czech Republic	41	32	12	13	4	24	9	12	67	82
Hungary	32	37	13	19	10	14	7	12	63	83
Poland	27	32	9	20	22	25	7	9	65	85
Romania <sup>a</sup>	35	33	9	9	3	14	4	5	52	61
Slovakia	42	31	13	13	4	17	11	6	70	68
Slovenia	28	34	11	16	10	20	7	7	57	77
Baltics	43	35	8	12	9	14	9	8	70	69
Estonia <sup>b</sup>	46	33	9	11	8	10	11	8	73	62
Latvia	38	33	8	14	8	12	8	9	62	69
Lithuania <sup>b</sup>	46	40	8	10	12	18	9	8	76	76
Slavic republics	41	29	8	9	6	16	6	9	61	63
Belarus	40	37	6	8	7	17	7	12	59	74
Moldova	43	23	7	8	8	28	10	12	69	72
Russia	41	26	8	9	5	23	5	7	59	64
Ukraine	42	25	9	12	7	8	7	10	66	55

a. 199293 instead of 199394.

b. Does not include home consumption.

*Note:* All regional means are unweighted. Regional means as calculated avoid the rounding off errors.

*Definitions:* Wages equal income from employment. Social cash transfers equal pensions, family and child allowances, sick leave payments, unemployment benefits and social assistance. Non-wage private sector income equals income from sales of agricultural products, entrepreneurial income, interest and dividends, income from abroad, gifts, and income (or consumption) in kind. Health and education equals total government expenditures on health and education.

*Source:* Milanovic (1998).

**Table A8. Net Public Social Expenditure in Selected OECD States, 1993**  
(percentage of GDP at factor costs)

<i>[[Please provide stub head]]</i>	<i>Denmark</i>	<i>Germany</i>	<i>Netherlands</i>	<i>Sweden</i>	<i>United Kingdom</i>	<i>United States</i>
1. Gross direct public social expenditures	35.2	32.4	34.0	42.4	26.9	16.3
Direct taxes and social contributions paid on transfers	4.5	2.9	6.5	5.9	0.2	0.1
2. Net cash direct public social expenditure	30.7	29.6	27.5	36.5	26.7	16.2
Indirect taxes on consumption out of net cash transfers	4.5	3.3	2.7	4.1	2.6	0.5
3. Net direct public social expenditure	26.3	26.3	24.7	32.4	24.0	15.7
Tax breaks for social purposes on public and private social expenditure	0.1	0.9	0.1	0.0	0.4	1.2
4. Net current public social expenditure	26.4	27.2	24.9	32.4	24.4	17.0
5. Gross direct mandatory private social expenditure	0.7	1.8	-	0.7	0.3	0.5
Direct taxes and social contributions paid on mandatory private cash transfers	0.2	0.6	-	0.2	0.0	0.0
Indirect taxes on consumption purchased out of net mandatory cash transfers	0.1	0.2	-	0.1	0.0	0.0
6. Net current mandatory private social expenditure	0.4	1.0	-	0.4	0.2	0.5
7. Net current publicly mandated social expenditure (4+6)	26.7	28.2	-	32.8	24.6	17.5

- Not available.

Source: Adema (1998).

**Table A9. Importance of Gifts and Transfers for Poor Households (percent)**

<i>Economy (year)</i>	<i>Percentage of households giving transfers</i>	<i>Percentage of households receiving transfers</i>	<i>Percentage of poor households receiving transfers</i>	<i>Share of transfers in pre-transfer income of poor households</i>
Bulgaria (1995)	15.0	17.0	21.1	48.4
Jamaica (1997)	13.1	53.0	65.9	51.8
Kazakhstan (1996)	20.2	28.8	37.0	67.1
Kyrgyz Republic (1996)	15.7	35.5	61.4	48.4
Nepal (1996)	17.4	44.7	58.1	57.9
Panama (1997)	15.5	37.8	42.5	37.6
Peru (1994)	14.3	37.3	48.2	36.4
Russian Federation (1997)	23.7	25.2	30.9	79.7

Note: Poor households are those in the lowest quintile of the household income distribution.

Source: World Bank (2000a).

**Table A10. Summary of Assistance to Families with Children, OECD Countries**

<i>Economy</i>	<i>Age range</i>	<i>Low-income families</i>	<i>Larger families</i>	<i>Age of children</i>	<i>Cash benefits or tax relief</i>	<i>Universal or income test</i>
Australia	To 16, 18 if student	Yes	Yes	Cash 13-15, tax 0-4 years	Both cash and tax relief	Means testd
Austria	To 19, 27 if student	Yes	Yes (tax)	10-18, 19+ years cash	Both cash, tax credits	Universal
Belgium	To 16, 25 if student	Yes	Yes	6-12, 12-16, 16+	Cash	Universal and means testd
Canada	To age 18	Yes		0-6 years	Tax credit	Means testd
Czech Republic	To age 16	Child < 3, single wage		6-10, 10-15 years	Cash	Universal
Denmark	To age 18	Yes		0-6 years, 0-2 more	Cash	Universal
Finland	To age 17	No	Yes	0-2 years	Cash	Universal
France	To age 18		Yes, more if over 3	10-15, 16-17 years	Cash	Means testd
Germany	To 18, 27 if student	Yes	Yes	No difference	Cash	Universal
Greece	To 18, (basic benefit), to 22 if student	Yes	Yes (income testd)	No difference for basic payment	Cash and tax relief	Employees, universal
Hungary	To 16, 20 if student	No	Yes	Infant care (IC) 0-2 years	Cash	Universal, Infant care employees
Iceland	To age 16		Yes	0-6 years	Tax relief	Universal
Ireland	To 16, 19 if student	Yes	Yes	No difference	Cash	Universal
Italy	To age 18, no age limit	Yes	Yes	No difference	Cash tax relief	Means testd and universal
Japan	To age 3	No	Yes	No difference	Cash and tax relief	Means testd
Korea	To age 20	No	No	No difference	Tax relief	Universal
Luxembourg	To 18, 27 if student	Yes	Yes	6-11, 12+ years, no difference	Cash, tax relief	Universal and means testd
Netherlands	To age 18				Cash	Universal
New Zealand		Yes		12+ years	Cash	Means testd
Norway	To age 16	No	Yes	0-2 years	Cash	Universal
Poland	To 16, 20 if student	No	No	No difference	Cash	Means testd
Portugal	To 15, 24 if student		Yes	10 months nursing allowance	Cash	Employees, Social Security recipients
Slovak Republic	To 15, 26 if student	Yes	No	6-10, 10-15, 15-25 years	Cash	Means testd
Spain	To age 18	No	Yes	No difference	Cash and tax	Universal
Sweden	To 16, 20 if student	No	Yes	No difference	Cash	Universal
Switzerland	To 16, 25 if student	Supplements in some cantons	Yes	No difference	Both cash and tax relief	Employees and the self-employed
United Kingdom	To 16, 19 if student	Yes			Cash	Universal

Source: Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Table A11. Family Benefits Provided in OECD Member Countries**

<i>Economy</i>	<i>US\$</i>	<i>Extra for additional children</i>
Australia	1,920	Same amount per additional child
Austria	1,378	Same amount per additional child
Belgium	1,354	Amount increases for the second and third child (all subsequent children entitle a household to benefits at the third child rate)
Canada	-	-
Czech Republic	611	Same amount per additional child, increases with age (means testd)
Denmark	1,128	Amount per child, related to the child's age
Finland	1,086	Amount increases with each additional child
France	1,236	Same amount per child for first two children; subsequent children entitled to an increased benefit amount
Germany	-	Family benefits exist only in the form of tax allowances (DEM 6,912 per child)
Greece	298	Amount for first child, increases with each additional child
Hungary	483	Amount for first child, increases with each additional child
Iceland	506	Amount for first child; each additional child receives ISK 58 944; children above 7 receive reduced rates
Ireland	533	Same amount per child for first two children; IEP 468 from the third child
Italy	1 805	Amount for first child, increases with each additional child; benefit is means testd
Japan	366	Same amount per child for first two children; the amount is doubled for third and subsequent children, however only children under 3 are entitled to benefit which is income testd as well
Korea, Republic of	-	-
Luxembourg	1,005	LUF 109,284 for two children, LUF 221,544 for three children
Netherlands	584	Amount increases per child and as children age
Norway	1,208	NOK 11,628 for two children, NOK 13,092 for three children, NOK 13,740 for four children
Poland	227	Same amount for additional child
Portugal	390	PTE 34,200 for second child, and PTE 33,240 for third child
Spain	290	Amount per child is means testd
Sweden	798	SK2,400 (US\$240) for the third child; SK7,200 (US\$720) for the fourth child
Switzerland	1,228	Same amount per additional child
United Kingdom	887	GBP 468 is paid for subsequent children
United States	1,140	TANF is financial assistance to the whole family based on number of family members

- Not available.

*Note:* U.S. dollar rates are calculated at purchasing power parity.

*Source:* OECD (1999).

**Table A12. Special Cash Benefits for Disabled Children in Selected OECD Countries**

<i>Economy</i>	<i>Nature of assistance or special provision for disabled children</i>
Australia	Child disability allowance for children who require substantially more care. Non-means tested and available up to age 16 or older if student.
Austria	Additional family allowance payable if a child is permanently disabled up to age 19.
Belgium	Family allowance payable up to age 21 if disabled plus a special supplement allowance.
Canada	Childcare expense deduction available for older children.
Czech Republic	Family allowance available up to age 26 for disabled child, special supplement paid.
Germany	No age limit on family allowance for disabled child.
Greece	Additional benefits according to the medical condition of the child. Further aid may be available from the parent's social security fund.
Hungary	Special family allowance paid to the family for disabled child.
Ireland	Domiciliary care allowance for disabled child age 2-16 living at home.
Italy	No age limit or means test. Higher income thresholds on family allowance for disabled child.
Japan	Special child-rearing allowance payable until age 20; special allowance paid for handicapped persons over 21 years of age.
Luxembourg	Special family allowance supplement for seriously disabled child.
New Zealand	Non-means tested flat rate handicapped child's allowance.
Portugal	No age limit on family allowance if the child is totally disabled.
Slovak Republic	Child allowance up to age 26 for a disabled child.
Spain	No age limit or means testing for family allowance for a disabled child. Special supplements for disabled child that increase with the level of disability.
Sweden	Family allowance available for child attending special schools for the disabled.
Switzerland	Canton schemes provide special allowance and extended family assistance payment duration up to age 25.
Turkey	A disabled person who is a son of a deceased insured person continues to receive orphan's pension without age limit. Daughters are provided the orphan's pension on condition that they are not married.

*Source:* Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Table A13. Net Replacement Rates for Three Family Types in the First Month of Benefit Receipt**

(after tax and including unemployment benefits, family, and housing benefits; 66.7 percent of APW level)

<i>Economy</i>	<i>Single</i>	<i>Couple (2 children)</i>	<i>Lone parent (2 children)</i>
Australia	52	86	68
Austria	57	79	78
Belgium	84	75	81
Canada	62	69	67
Czech Republic	74	84	77
Denmark	89	95	89
Finland	72	94	83
France	83	86	96
Germany	69	74	78
Greece	55	48	52
Hungary	83	87	88
Iceland	77	87	89
Ireland	45	73	72
Italy	36	52	48
Japan	68	64	71
Korea	52	52	52
Luxembourg	82	87	87
Netherlands	92	90	86
Norway	65	74	84
Poland	56	61	59
Portugal	87	86	86
Spain	70	78	78
Sweden	77	90	96
Switzerland	73	84	84
United Kingdom	73	83	69
United States	59	51	51

*Note:* APW refers to average production wage earnings level. Sixty-seven percent would be comparable to the OECD relative poverty line.

*Source:* OECD (1999).

**Table A14. Net Replacement Rates for Three Family Types for Long-term Benefit Recipients**  
(after tax and including family and housing benefits; 66.7 percent of APW level)

<i>Economy</i>	<i>Single</i>	<i>Couple (2 children)</i>	<i>Lone parent (2 children)</i>
Australia	52	86	69
Austria	54	76	75
Belgium	61	79	85
Canada	35	77	77
Czech Republic	41	100	100
Denmark	67	92	82
Finland	79	100	84
France	55	60	60
Germany	75	61	82
Greece	0	5	6
Hungary	60	71	72
Iceland	74	100	82
Ireland	45	73	72
Italy	39	75	67
Japan	47	95	81
Korea	17	69	52
Luxembourg	67	91	83
Netherlands	84	94	84
Norway	52	73	82
Poland	53	55	57
Portugal	61	86	71
Spain	35	61	55
Sweden	84	100	100
Switzerland	88	93	85
United Kingdom	73	95	81
United States	10	61	51

*Note:* APW refers to average production wage earnings level. Sixty-seven percent would be comparable to the OECD relative poverty line.

*Source:* OECD (1999).

**Table A15. Selected Features of Unemployment Benefit Programs**

<i>Economy</i>	<i>Benefit type</i>	<i>Prior employment qualification</i>	<i>Fixed or earning-related payments</i>	<i>Payment taxable</i>	<i>Maximum duration of payment</i>
Australia	UA	Nil	Fixed	Yes	Indefinite
Austria	UI	26 weeks/12 months; 52 weeks/2 years if first claim, max benefit duration	ER	No, UI and UA set as percentage% of after-tax income	30 weekwk
	UA	If 156 weeks/3 years Nil	ER		Indefinite
Belgium	UI	312 days/18 months	ER	Yes	Indefinite
Canada	UI	420-700 hrs/year	ER	Yes	42 weeks
	SW	Nil	Fixed		Indefinite
Czech Rep.	UI	12 months/3 years	ER	No	26 weeks
Denmark	UI	26 weeks/3 years	ER	Yes	5 years
Finland	UI	26 weeks/2 years	ER	Yes	500 days in 4 years
	UA	Nil	Fixed	Yes	Indefinite
France	UI	91 days/12 months	ER	Yes	60 months
	UA	5 years/10 years	Fixed		Indefinite
Germany	UI	360 days/3 years	ER	No	78-832 weekdays
	UA	150 days/year or exhausted UI benefits	Fixed	No	Indefinite
Greece	UI	125 days/14 months	ER	Yes	12 months
	UA	60 days/2 years	ER	Yes	3 months
Hungary	UI	48 months employment	ER	Yes	2 years
Iceland	UI	400 hrs/12 months	Fixed	Yes	5 years
Ireland	UI	39 weeks/12 months	Fixed	Yes	15 months
	UA	Nil	Fixed	No	Indefinite
Italy	UI	1 year/2 year	ER	Yes	180 days
Japan	UI	6 months/ 12 months	ER	No	90-300 days
Korea	UI	6 months	ER	No	30-210 days
Luxembourg	UI	6 months/12 months	ER	Yes	1 year/2 years
Netherlands	UI	29 weeks/39 weeks for basic benefit and 4 years/5 years for extended	ER	Yes	6 months-4.5 years
	UA	3 years/5 years	Fixed	Yes	12 months
New Zealand	UA	Nil	Fixed	Yes	Indefinite
Norway	UI	Prior earning requirement	ER	Yes	3 years
Poland	UI	180 days/year	ER	Yes	9-24 months
Portugal	UI	540 days/2 years	ER	No	10-30 months
	UA	180 days/1 year	Fixed	No	10-30 months
Slovak Rep.	UI	1 year/3 years	ER		6 months
Spain	UI	12 months/6 years	ER	Yes	Up to 24 months
	UA	Exhausted UI or worked 6 months	Fixed	Yes	6-18 months
Sweden	UI	5 months/12 months	ER	Yes	300 days

<i>Economy</i>	<i>Benefit type</i>	<i>Prior employment qualification</i>	<i>Fixed or earning-related payments</i>	<i>Payment taxable</i>	<i>Maximum duration of payment</i>
	SW	Nil	Fixed	Yes	150-450 days
Switzerland	UI	6 months during a base period of 2 years	ER	Yes	150-400 days
United Kingdom	UI	1 year/2 years	Fixed	Yes	26 weeks
United States	UI	Yes	ER	Yes	26 weeks

ER Earning related payment.

SW Social welfare

UA Unemployment assistance

UI Unemployment Insurance

*Source:* Kalisch, Aman, and Buchele (1998).

**Table A16. Unemployment Insurance Payment Rates and Benefit Duration**

<i>Economy</i>	<i>Payment rate (percent)</i>	<i>Minimum benefit, yearly (US\$)</i>	<i>Maximum benefit, yearly (US\$)</i>	<i>Duration (months)</i>
Australia	-	-	-	-
Austria	57	1,519	11,975	12
Belgium	60	7,167	11,405	No limit
Canada	55	-	18,355	45 weeks
Czech Rep.	60	-	4,485	6
Denmark	90	-	16,387	60
Finland	90	5,191	12,094	23
France	75	8,293	57,978	60
Germany	60	-	29,520	12
Greece	40	2,800	6,150	12
Hungary	65	1,472	2,943	12
Iceland	Flat	2,208	8,831	60
Ireland	Flat	5,200	-	15
Italy	80	-	11,285	12
Japan	80	-	18,067	10
Korea	Flat	3,384	19,937	7
Luxembourg	80	-	34,378	12
Netherlands	70	9,878	26,139	60
Norway	62.4	-	17,296	36
Poland	Flat	2,536	-	18
Portugal	65	5,532	10,787	30
Spain	70	5,758	13,052	24
Sweden	75	6,216	15,243	10
Switzerland	70	-	33,851	5
United Kingdom	Flat	-	3,944	6
United States	50	4,524	15,600	6

- Not available.

*Note:* Payment rates are expressed as a percentage of gross earnings. U.S. dollar values are converted at purchasing power parities.

*Source:* OECD (1999).

## Références

Le mot *polycopié* décrit des ouvrages reproduits de façon informelle et peuvent ne pas être disponibles dans les bibliothèques.

- Adema, Willem. 1998. "Uncovering Real Social Spending." *OECD Observer* Vol 2. (April/May): 20-3.
- Adema, Willem, and Marcel Einerhand. 1998. "The Growing Role of Private Social Benefits." Occasional Paper No. 32, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Alesina, Alberto F., and Dani Rodrick. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 109(2): 465-90.
- Atkinson, A. B. 1995. "On Targeting Social Security: Theory and Experience with Family Benefits." In Dominique van der Walle and Kim Nead, eds., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Incomes and the Welfare State*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State. Munich Lecture Series*. Boston: MIT Press.
- Aurbach, Alan J. 2000. "Formation of Fiscal Policy: The Experience of the Past Twenty-five Years." *Economic Policy Review* 6(1).
- Bailey, Charles. 1994. "Extension of Social Security to Small Establishments and the Non-wage Earning Population." International Social Security Association, Africa Series No. 14, Geneva.
- Beattie, Roger. 2000. "Social Protection for All: But How?" *International Labour Review* 139(2):129-48.
- Benabou, Roland. 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." *American Economic Review* 90(1): 96-129.
- Besley, Timothy., and Stephen. Coate 1992. "Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirement in Poverty Alleviation Programs." *American Economic Review* 82: 249-61.
- Blackorby, C., and D. Donaldson .1988. "Cash versus In-kind , Self-selection, and Efficient Transfers." *American Economic Review*. 78(4): 691-700.
- Blank, Rebecca M. 2000. "Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History." *Journal of Economic Perspectives* 14(2): 3-19.

- Braithwaite, J., C. Grootaert, and B. Milanovic. 2000. *Poverty and Social Assistance in Transition Countries*. New York: St Martin's Press.
- Buchele, Libbie, and Peter Scherer. 1998. *Putting Social Policy to Work*. Paris: OECD.
- Butti, M., D. Franco, and L. Pench. 1999. *The Welfare State in Europe*. London: Edward Elger
- Case, Anne, and Angus Deaton. 1996. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." NBER Working Paper Series, Working Paper No. 5572. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108(September): 1330-61.
- Chu, Ke-young, and Sanjeev Gupta. 1997. "Economic Reforms, Social Safety Nets, and the Budget in Transition Economies." In Mario Blejer and Teresa Ter-Minassian, eds., *Fiscal Policy and Economic Reform: Essays in Honour of Vito Tanzi*. London: Routledge.
- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi, and Sanjeev. Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries." IMF Working Paper No. 0062, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Cox, Donald, and Emmanuel Jimenez. 1990. "Achieving Social Objectives through Private Transfers: A Review." *World Bank Research Observer* 5(2): 205-18.
- \_\_\_\_\_. 1993. "Private Transfers and the Effectiveness of Public Income Redistribution in the Philippines." In Dominique van de Walle and Kim Nead, eds., *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Cox, Donald, Emanuel Jimenez, and John Jordon. 1994. "Family Safety Nets and Economic Transition: A Study of Private Transfers in Kyrgyzstan." World Bank, Washington D.C. working paper.
- Diamond, Peter A. 1996, "Proposals to Restructure Social Security." *Journal of Economic Perspectives* 10(3): 67-88.
- Ebersold, Serge. 1998. *Exclusion and Disability*. OECD: Paris .
- Ellwood, David T. 2000. "Anti-Poverty Policy for the Next Century: From Welfare to Work-and Worries." *Journal of Economic Perspectives* 14(1):187-98.
- Elwan, Ann. 1999. "Poverty and Disability: A Background Paper for the World Development Report." Social Protection Unit, Human Development Network, World Bank, Washington D.C. Processed.

- EU (European Union). 1999. "A Concerted Strategy for Modernising Social Protection." EU Commission of the European Communities, Brussels.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Report on Social Protection in Europe 1999." Presented by the Commission, Brussels.
- Fajth, Gaspar 1994. "Family Support Policies in Transitional Economies: Challenges and Constraints." Innocenti Occasional Papers No. 43., UNICEF, Florence, Rome.
- Fajth Gaspar and T.V. Zimakova. 1997. "Family Policies in Eastern Europe: From Socialism to the Market." In G. A. Cornia and Sheldon Danziger, eds., *Child Poverty and Deprivation in the Industrial Countries, 1945-1995*. Oxford: Clarendon Press.
- Flora, Peter, and Arnold J. Heidenheimer, eds. 1995. *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Publishers.
- Gelbach, Jonah B., and Lant H. Pritchett. 1997. "Is More for the Poor Less for the Poor? The Politics of Means-tested Targeting." World Bank Policy Research Working Paper No. 1523, World Bank, Washington D.C.
- Goodin, Robert E., Bruce Headey, Ruud Muffels, and Henk-Jan Dirven. 1999. *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grootaert, Christiaan. 1995. "Poverty and Social Transfers in Poland." Policy Research Working Paper 1440 , World Bank, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Poverty and Social Transfers in Hungary." Policy Research Working Paper No. 1770, World Bank, Washington D.C.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice. World Bank Regional and Sectoral Studies*. Washington, D.C.: World Bank.
- Grosh, Margaret, and Judy Baker 1995. "Proxy Means Tests for Targeting Social Programs: Simulations and Speculation." Living Standards Measurement Study Working Paper No. 118, Policy Research Department, World Bank, Washington D.C.
- Gunatilaka, Ramani. 2000. "A Note on Policy Issues Relating to the Samurdhi Programme." Report prepared for the UNDP's Programme of Catalytic Initiatives for Social and Economic Empowerment of the Poor, UNDP, Colombo, Sri Lanka.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Robert Gillingham, Christian Shiller, Marijn Verhoeven, Rosa Alonso-Terme, and Alexandros Mourmouras . 1998. "Should Equity Be a Goal of Economic Policy?" IMF Policy Issues 16. Washington, D.C
- Hassan, Fareed, and R. Kyle Peters. 1995. "Social Safety Net and the Poor during Transition: The Case of Bulgaria." World Bank Discussion Paper. World Bank, Washington, D.C.

- Hu, Xiaoyi, Renhua Cai, and Xu Zhai. 1999. "Extending the Coverage of Social Security Protection in China." In Wouter van Ginneken, ed., *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*. Geneva: International Labor Organization.
- Hyman, David N. 1999. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Florida: Harcourt Brace and Company.
- ILO (International Labour Organization). 1952. *Social Security (Minimum Standards) Convention. Convention No. 102*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Labour Report 2000: Income Security and Social Protection in a Changing World*. Geneva.
- Jain, Shashi. 1999. "Basic Social Security in India." In Wouter van Ginneken, ed., *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*, Geneva: International Labour Organisation.
- Jimenez, Emmanuel. 1993. "Cash versus In-kind Transfers." Lecture Notes, EDI Seminar on Labor Market and the Social Safety Net in the Former Soviet Union/CIS Countries, World Bank, Washington, D.C.
- Kalisch David, Tetsuya Aman, and Libbie Buchele. 1998. "Social and Health Policies in OECD Countries." OECD Occasional Paper No. 33, OECD, Paris. .
- Kanbur, Ravi., M. Keen, and M. Tuomala. 1994. "Labor Supply and Targeting in Poverty Alleviation Programs." *The World Bank Economic Review* 8 (May): 191-211.
- Karni, Edi. 1999. "Optimal Unemployment Insurance: A Guide to the Literature." Social Protection Discussion Paper No. 9906, World Bank, Washington, D.C.
- Keane, Michael, and Eswar Prasad. 2000. "Inequality, Transfers, and Growth: New Evidence from the Transition in Poland." IMF Working Paper, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Klasen, Stephan. 1999. *Social Exclusion and Children in OECD Countries: Some Conceptual Issues*. Paris: OECD.
- Kohler, Peter and H.S. Zacher. 1982. *The Evolution of Social Insurance 1881-1981*. New York: St. Martin's Press.
- La Cava, Gloria, and Rafaella Nenneti. 2000. "Albania: Filling the Vulnerability Gap." World Bank Technical Paper No. 460, World Bank, Washington D.C.
- Lanjouw, Peter, and Martin Ravallion. 1995. "Poverty and Household Size." *Economic Journal* 105:1415-34.
- Lazutka, Romas. 2000. "Poverty and Strategies for its Reduction." In Rasa Morkunaiti (ed) *Lithuania: From Transition to Convergence*. Vilnius: Economic Research Centre.

- Leach, Jennifer. 1999a. "Bolivia's Bonosol Case Study." Based on a presentation by N. Hicks at the World Bank seminar on transfers and social assistance for the poor in the Latin America and Caribbean regional workshop, World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Venezuela's Subsidio Familiar Case Study." Based on a presentation by N. Hicks at the World Bank seminar on transfers and social assistance for the poor in the Latin America and Caribbean regional workshop, World Bank, Washington, D.C.
- Lindbeck, Assar. 1997. "The Swedish Experiment." *Journal of Economic Literature* 35(3): 1273-320.
- Luckhaus, Linda. 2000. "Equal Treatment, Social Protection, and Income Security for Women." *International Labour Review* 139): 149-77.
- Lundberg, S. L., R. A. Pollak , and T. J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool their Resources? Evidence from the U.K. Child Benefit." *Journal of Human Resources*.
- Mabbett, Deborah. 1996. "Social Insurance in the Transition to a Market Economy: Theoretical Issues with Application to Moldova." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington D.C.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1994. *Changing Social Security in Latin America: Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Meyer, Bruce. 1995. "Lessons from the U.S. Unemployment Insurance Experiments." *Journal of Economic Literature* 38(1): 91-132.
- Milanovic, Branco. 1998. *Income, Inequality, and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. Washington, D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Social Transfers and Social Assistance: An Empirical Analysis Using Latvian Household Survey Data." Latvia Poverty Assessment Report, World Bank, Washington D.C.
- Moghadam, V. M. 1993. *Social Protection and Women Workers in Asia*. Helsinki, Finland: World Institute for Development Economics Research.
- Morduch, Jonathan. 1999. "On Informal Insurance: Between the Market and the State." *World Bank Research Observer* 14(2): 187-207.
- Mulligan, Casey, and Xavier Sala-I-Martin. 1999. "Social Security in Theory and Practice." *Working Paper No. 7119*, Vol. 1 and 2. Boston: National Bureau of Economic Research.
- Musgrave, Richard. 2000. *Public Finance in a Democratic Society*, Volume III. London: Edward Elgar Publishing.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1998a. *The Caring World: An Analysis*. Paris.

- \_\_\_\_\_. 1998b. *The Caring World: National Achievements*. Paris.
- \_\_\_\_\_. 1998c. "Towards an Employment-Centered Social Policy." *OECD Observer* 213(August/September): 5-6.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Benefit Systems and Work Incentives*, 1999 edition. Paris.
- Orszag, P. R., and J. E. Stiglitz. 1999. "Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems." Presented at the World Bank conference, "New Ideas about Old Age Security" September 14-15, World Bank, Washington, D.C.
- Paukert, F. 1968. "Social Security and Income Distribution: S Comparative Study." *International Labour Review* 98(5): 425-50.
- Peterson, Mark, and Peter Scherer. 1997. "Balancing Security and Sustainability in Social Policy." *OECD Observer* 205: 6-9.
- Pritchett, Lant. 2000. "What I Learned While Working on the Indonesia Crisis Social Safety Net Programs." Presentation to the Kennedy School of Government, Economics Department, Tufts University, Boston (processed).
- Ranney, Christine K., and J. Kushman. 1987. "Cash Equivalence, Welfare Stigma, and Food Stamps." *Southern Economic Journal* 53(April): 1011-27.
- Ravallion, Martin, and Lorraine Dearden. 1988. "Social Security in a 'Moral' Economy: An Empirical Analysis of Java." *Review of Economics and Statistics* 70(February): 36-44.
- Rodrick, Dani. 1999a. "Why Is There so Much Economic Insecurity in Latin America?" Paper prepared for the World Bank, World Bank, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Institutions for High-Quality Growth." Paper prepared for the IMF Conference on Second Generation Reforms. Washington D.C.
- Rostagno, Massimo, and Francesca Utili. 1998. "The Italian Social Protection System." IMF Working Paper WP/98/74. International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Ruppert, Elizabeth. 1996. "Unemployment Insurance in Algeria: Implications for a Labor Market in Transition." Policy Research Working Paper No. 1659, World Bank, Washington D.C.
- Sahn, David, and Harold Alderman. 1996. "The Effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka." *Economic Development and Cultural Change* 45(1):125-45.
- Sambanis, Nicholas. 1999. "Armenia's Paros Targeting System." World Bank Social Safety Net Case Studies, World Bank, Washington, D.C.
- Schneider, Friedrich, and Dominik H. Enste. 2000. "Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences." *Journal of Economic Literature* 38(1): 77-131.

- Sedlacek, Guilherme, Nadeem Ilahi, and Emily Gustafsson-Wright. 2000. "Targeted Conditional Transfer Programs in Latin America: An Early Survey." World Bank report prepared for the regional study on Securing our Future, World Bank, Washington D.C.
- Sipos, Sandor 1994. "Income Transfers: Family Support and Poverty Relief." In Nicholas Barr, ed., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. Washington, D.C. and London: World Bank and London School of Economics.
- Subbarao, K. 1997. "Social Assistance, Cash Transfers, and Poverty Relief: Economies in Transition in a Global Contest." Poverty, Gender, and Public Sector Management Department, World Bank, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Good Practices in Cash Transfers." World Bank social protection web site [http://www.worldbank.org/safety\\_nets](http://www.worldbank.org/safety_nets), Washington D.C.
- Subbarao, K. Bonnerjee, Aniruddha, Braithwaite, Jeanine, Carvalho, Soniya, Ezemenari, Kene, Graham, Carol, Thompson, Alan K., 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Directions in Development Series, World Bank, Washington, D.C.
- Tanzi, Vito. 1997. "The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective." IMF Working Paper No. WP/97/114, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Globalization and the Future of Social Protection." IMF Working Paper 00/12, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht. 1997. "Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective." *American Economic Review Papers and Proceedings* 87(2): p.164-168.
- U.K. Department of Social Services. 2000. *The Changing Welfare State*. London.
- UNICEF (United Nations Children's Fund). 1999. "Women in Transition." Monitoring Report No.6, UNICEF MONEE Innocenti Research Centre, Florence, Italy.
- U.S. Social Security Administration. 1999. *Social Security throughout the World*. Washington, D.C.
- van de Walle, Dominique. 1998. "Targeting Revisited." *World Bank Research Observer* 13(2): 231-48.
- van Ginneken, Wouter, ed. 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies from Developing Countries*. Geneva: International Labor Organization.

- Vodopovich, Milan. 1995. "Unemployment Insurance and Duration of Unemployment: Evidence from Slovenia's Transition." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington D.C.
- Whitehouse, Edward. 2000. "How Poor Are the Old: Evidence from 44 Countries." World Bank Pension Reform Primer, World Bank, Washington D.C.
- World Bank. 1996. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000a. World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty. Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "An Empirical Evaluation of Samurdhi Program." Draft report, processed, Colombo, Sri Lanka. South Asia Department
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Brazil: An Assessment of the Bolsa Escola Programs." Report No. 20208-BR. Washington D.C.