

Série d'introduction aux filets sociaux de sécurité

Subventions en tant que filets sociaux de sécurité : efficacité et défis

Harold Alderman

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

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

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

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

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

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

Résumé

Table des matières

I. INTRODUCTION	5
II. LA DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS DES PRIX ET LES EXEMPTIONS D'IMPOT	8
III. LES INQUIÉTUDES ADMINISTRATIVES.	18
IV. LES POLITIQUES DES RÉFORMES DES SUBVENTIONS	21

Subventions en tant que filets sociaux de sécurité : efficacité et défis

*Harold Alderman, économiste de pointe
Développement Humain, Région Afrique,
la Banque mondiale¹*

I. INTRODUCTION

Pourquoi utiliser la baisse de l'impôt et le subventionnement des prix pour faire face aux objectifs de la protection sociale? Les gouvernements essaient régulièrement de réduire le coût de la vie pour leur population – ou pour une partie de la population – en subventionnant les prix des marchandises ou des services. Ceci, en dépit du fait que l'alternative d'atteindre ces objectifs par des transferts du revenu est généralement supposée imposer moins de distorsions économiques. Nous commençons ce module avec une discussion de ce qui peut motiver les gouvernements pour choisir ces instruments. Au cours de la discussion subséquente nous demanderons à quel point la performance répond aux attentes.

En premier lieu, les gouvernements peuvent choisir d'utiliser la politique des prix comme instrument de protection sociale parce qu'ils cherchent à changer des modèles de la demande (Subbarao, 1997). Dans un sens ceci peut être vrai parce que l'apparence compte dans la consommation de certaines marchandises et de certains services; ce qui veut dire que les avantages que tire la société de la consommation dépassent ceux du consommateur et donc si l'individu devait payer les prix coûtants, la consommation sera moins qu'optimale. C'est une justification théorique connue pour les interventions du marché – qui est discuté communément, par exemple, dans l'économie de l'environnement.

Cependant, la divergence supposée d'avantages sociaux et de recettes privées est rendue explicite. Il y a souvent un point de vue inexprimé et condescendant qui fait que les pauvres investissent trop peu dans la santé (nutrition) ou l'éducation parce qu'ils sont moins informés des avantages de tels investissements que le sont les faiseurs de la politique, même si cette attitude s'explique par leurs revenus bas. Cependant, même si il n'y a pas de vide au niveau de l'information, il peut y avoir une divergence entre les avantages pour les enfants et leur évaluation par les parents; si par exemple, les parents évaluent les avantages à partir des transferts inter-génération attendus ou s'ils n'évaluent pas garçons et filles de la même façon. Dans le même ordre d'idée, si les parents, chacun de son côté, ont une estimation différente de l'investissement optimal dans la santé de l'enfant ou dans sa scolarisation, une subvention peut changer les budgets des ménages.²

La réponse du prix induite en baissant le prix de la scolarisation ou des denrées alimentaires de base baissera le coût de la vie pour les bénéficiaires et augmentera aussi l'investissement dans l'éducation ou la santé plus que ne le ferait un transfert du revenu similaire. Cette augmentation peut être souvent

¹ L'auteur remercie Margaret Grosh, Kathy Lindert et Steven Tabor pour leurs commentaires utiles d'une précédente version de cet article.

² Un tel changement peut découler des effets du prix aussi bien que du ciblage implicite du transfert du revenu que les subventions impliquent ou des deux en même temps. Pour la théorie ci-dessous d'allocation de l'intra ménage, voir Haddad, Hodinott, et Alderman, 1997. Un témoignage supplémentaire est présenté par Thomas, 1994, ainsi que par Lundberg et Pollack 1997. En plus, il est évident que les bons de nourriture ne sont pas équivalents à l'argent liquide (Fraker, Martini et Ohls, 1995; et Senauer et Young, 1986) ce qui peut être interprété comme logique en partant de l'hypothèse des préférences spécifiques de chaque sexe bien que les auteurs ne tiennent pas compte de ce raisonnement.

substantielle pour les consommateurs à bas-salaires du moment que la sensibilité du prix pour les produits de base, surtout, est plus grande pour les pauvres (Timmer,1981). Le niveau de consommation supplémentaire ou l'investissement additionnel dépendront en partie de la quantité de produits ou de services subventionnés qu'un ménage peut se procurer. Comme discuté plus loin ci-dessous, les rations ou les quantités limitées peuvent réduire les coûts totaux d'un programme de subvention, mais en même temps peuvent annuler l'effet du prix.

Une deuxième justification pour l'usage des subventions au lieu des transferts du revenu est que dans son ensemble la société peut évaluer un niveau minimum de consommation de ces marchandises. Ce qui veut dire que la population générale considère que l'injustice dans la consommation de denrées alimentaires par exemple, diffère de cette injustice totale (Tobin, 1970). On appelle de telles marchandises "des marchandises du mérite" et on leur accorde parfois plus d'importance dans les calculs économiques. Ceci est clairement en rapport avec l'argument de l'apparence cité plus haut, du moment qu'il implique que, à certains niveaux, les individus trouvent des satisfactions dans la consommation de certaines marchandises par d'autres individus. Cela est encore une fois rendu explicite dans les discussions politiques, mais sous-entend le choix de plusieurs subventions.

Un troisième raisonnement pour la subvention de produits alimentaires et autres est qu'il est politiquement plus facile d'utiliser des fonds publics pour de tels produits que de persuader des contribuables d'encourager des transferts directs du revenu. Ceci est lié à la deuxième motivation pour les subventions. Cependant, il est peut être plus facile de mesurer l'acceptabilité politique d'une subvention proposée ou d'un programme du transfert que d'estimer directement la valeur sociale inapparente de la consommation d'un produit. En outre, un support du prix peut être politiquement soutenable du moment qu'une subvention peut offrir une part considérable d'avantages à la classe moyenne qui permet donc d'élargir le support public (Gelbach et Pritchett, 1997). Comme illustré plus bin ci-dessous, les gouvernements prennent souvent la perception du public de la justesse d'un programme quand ils le conçoivent en tenant compte de l'avis du public en tant qu'élément de conception des réformes à apporter aux programmes existants.

Quatrièmement, dans certains contextes, il est peut être administrativement plus facile de subventionner un produit que de délivrer un transfert du revenu. Généralement avec une subvention du produit, le gouvernement doit gérer le volume de commerce manié par un nombre limité d'agents, après que les produits quittent la phase du traitement de la chaîne de commercialisation. Il est plus simple de gérer qu'il le serait d'assurer un transfert à chaque ménage bénéficiaire sur une base régulière.

Les subventions des prix peuvent aussi cibler les pauvres sans avoir recours à l'installation d'une bureaucratie pour le ciblage explicite. En choisissant de subventionner des produits consommés par les pauvres, les gouvernements peuvent éviter de déterminer parmi les ménages ceux qui le sont vraiment. Cela veut dire qu'en ciblant le comportement des pauvres, les gouvernements peuvent éviter les coûts économiques et politiques de présélection d'individus sur la base de leurs revenus qu'ils ne révèlent généralement pas (Alderman et Lindert, 1998).

Pour les pays qui adoptent le système de la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou des taxes semblables, une exemption de l'impôt pour certains produits affecte le revenu et la consommation de la même manière qu'une subvention du prix. Alors que les exemptions de l'impôt et les variations sur ses taux pose des problèmes pratiques et analytiques en comparaison avec un taux uniforme, les coûts administratifs d'une exemption dans un système existant peuvent être relativement bas comparés aux coûts des transferts d'argent à intervalles fréquents à des groupes choisis.³ En plus de cet avantage

³ Ahmad et Stern (1991), Newbery et Stern (1987), Agha et Haughton, (1996), et Deaton (1997) présentent des discussions détaillées sur les dimensions théoriques, administratives, et empiriques de taxation.

administratif, utiliser des exemptions de la TVA comme moyen d'abaisser le coût de la vie peut avoir le même but que les subventions de prix.

La raison finale qui a poussé quelques gouvernements à choisir de concentrer leurs efforts sur les subventions des prix – et transferts en nature – est qu'ils considèrent les marchés inadéquats. A certaines périodes, cette estimation peut s'avérer exacte. Par exemple, quand la sécheresse a frappé l'Ethiopie dans les années 80, l'infrastructure insuffisante, le défi de la topographie, et une histoire récente d'interventions de l'état qui a imposé des restrictions sévères au commerce, les marchés ont été peu développés pour la stratégie de lutte contre la famine (von Braun, Teklu, et Webb, 1999).

Dans les situations moins extrêmes, la confiance dans les mécanismes de distribution de l'état est atavique et n'arrive pas à reconnaître la vitesse de réponse et de développement des marchés par rapport aux nouveaux environnements économiques. Depuis l'indépendance, L'Inde a donc compté sur la " Food Corporation of India", un organisme para-étatique, et sur un réseau de magasins de distribution publique pour fournir le grain, le sucre, l'huile, l'essence et d'autres produits.⁴ Pire que cela, de tels systèmes peuvent prédominer parce qu'ils donnent à des administrateurs l'occasion de s'offrir "un revenu". Souvent des subventions telles que celles-ci ne sont pas administrées entre un détaillant et un consommateur, mais le sont beaucoup plus tôt dans une chaîne de commercialisation. Par exemple, la Corée a subventionné les coûts de stabilisation des prix (Tolley, Thomas et Wong, 1982) et le Pakistan a subventionné le transport et le stockage des grains. Dans d'autres cas, les gouvernements peuvent subventionner l'achat de bétail ou de produits laitiers dans le but d'abaisser le prix de détail.

Cependant, il est régulièrement noté que quand l'état entreprend de créer une infrastructure du marché parallèle, il exclut le commerce privé ou anticipe sur son développement, ce qui engendre souvent un réseau de distribution moins efficace. Plus généralement, dans beaucoup de cas, tenter de tirer des avantages administratifs d'une subvention mène à des coûts économiques supplémentaires. Par exemple, les subventions n'augmentent pas seulement la consommation d'un produit conformément aux objectifs de la politique, mais aussi déforment les motivations qui poussent à la production (Pinstrup – Andersen, 1988). En général, les coûts de telles distorsions sont bien connus maintenant, et ne feront pas l'objet d'une étude détaillée dans ce module. Cependant, on devrait les garder présents à l'esprit au moment de concevoir des programmes de transfert.

Ce module prendra en considération une gamme d'instruments d'aide au consommateur y compris les subventions générales et les exemptions de l'impôt aussi bien que les quotas ciblés (voir case 1). La première considération porte sur la distribution ou la fréquence des dépenses de la subvention pour tous ces instruments. Dans cette partie, l'accent est mis sur la nourriture en tant que moyen d'arriver à accorder la subvention bien qu'elle se termine par avec une comparaison brève avec les subventions aux produits énergétiques.

Dans la partie suivante, on cherche à savoir si les subventions de la nourriture réalisent réellement les objectifs alimentaires et de stabilisation qu'ils ont souvent prétendu accomplir. Dans la partie suivante, la discussion porte sur quelques inquiétudes administratives que les interventions du marché doivent prendre en considération. Ces inquiétudes administratives ainsi que la prise en considération des bénéficiaires montrent les ce que la réforme du programme peut réaliser comme objectifs. Ces idées sont discutées dans la dernière partie.

Cadre 1: Types de prix et baisses des taxes

⁴ Réformes récentes du TPDS (Targeted Public Distribution System), qui a changé d'objectifs en n'étant plus un marché et en tendant à être un support du revenu (Banque Mondiale, 2000)

<ul style="list-style-type: none"> ⚡⚡ Subvention de prix direct illimitée ⚡⚡ Exemptions de TVA et de taxes ⚡⚡ Subvention de prix indirect illimitée <ul style="list-style-type: none"> 🏠🏠 Double taux d'échange 🏠🏠 Taxes à l'exportation 🏠🏠 Quotas de production 🏠🏠 Subventions sur le transport et le stockage 🏠🏠 Vente locale au-dessous des possibilités du marché international ⚡⚡ Subvention rationnée (quotas) <ul style="list-style-type: none"> 🏠🏠 Réseaux de marché parallèle populaire non ciblé 🏠🏠 Accès ciblé aux marchandises subventionnées 🏠🏠 Coupons, bons et timbres

II. LA DISTRIBUTION DES SUBVENTIONS DES PRIX ET LES EXEMPTIONS D'IMPOT

Quelle part de dépenses totales sur une subvention du prix revient aux pauvres ? Combien de ménages pauvres profitent de ces subventions ? Alors qu'une estimation globale d'un programme de subventions exige une évaluation de ses conséquences économiques, l'estimation la plus courante d'une subvention du prix se fait en termes de son incidence sur l'économie. La question est de savoir qui bénéficie de la subvention ou qui ne dépend pas de plusieurs décisions concernant les produits choisis, du type de ciblage, s'il y en a, et des réseaux de commercialisation utilisés. Cette partie traite des décisions et de leur impact sur la distribution des avantages des programmes de subventions.

Les subventions généralisées aux consommateurs.

Chaque fois qu'un produit ou un service est subventionné d'une manière telle qu'il n'impose pas de quotas, il y a un ciblage implicite, ou de facto des avantages. Ces avantages reviennent à un ménage proportionnellement au montant qu'il aurait dépensé en l'achetant. Pour les produits que les économistes appellent des "marchandises normales" (définies comme marchandises avec des élasticités de revenu entre zéro et un)⁵. Plus le ménage est riche, plus la valeur absolue de la subvention reçue est grande. Cependant, avec des produits de cette catégorie, plus le ménage est pauvre plus la subvention est grande en tant que part du revenu du ménage.

Les grains les plus communément consommés ont tendance à être dans ce groupe. Cependant, il arrive qu'un gouvernement choisit de subventionner des marchandises pour lesquelles l'élasticité du revenu est supérieure à 1. C'est le raccourci par lequel les produits de luxe sont communément définis. En dépit du terme "luxe", beaucoup de produits qui sont considérés comme faisant partie d'une alimentation normale tel que la viande et les produits laitiers peuvent être classés dans cette catégorie. La définition économique d'un produit de luxe, cependant, implique que le montant dépensé pour l'acquérir augmente en tant que part de la consommation totale quand le revenu augmente. Ceci veut aussi dire que le montant transféré par la subvention d'un produit est à la fois plus grand en valeurs absolue et relative pour les nantis que pour les pauvres.

Par contraste, il peut y avoir des marchandises qui sont consommées en plus grandes quantités par les pauvres que par d'autres franges de la population. Alors que techniquement ces produits sont connus dans la littérature économique sous le nom de "marchandises inférieures", cette désignation se rapporte au mode d'achat (ou élasticité négative du revenu) et pas à ses qualités apparentes. Donc,

⁵ L'élasticité du revenu se mesure par le changement du pourcentage de la baisse du prix d'achat du produit quand le revenu augmente de un pour cent.

dans certaines circonstances, les grains vendus en vrac peuvent être considérés comme des marchandises inférieures dans le sens où, aussi bien la valeur absolue que la valeur relative de l'avantage d'une subvention sont plus grandes pour les pauvres que pour les non-pauvres. Néanmoins, du point de vue des qualités alimentaires de ces grains, ils sont considérés comme supérieurs aux grains astiqués et raffinés que les gens préfèrent.

Si les produits à élasticité faible ou, idéalement négatives, sont disponibles, leur subvention sera progressive. Les subventions de tels produits sont souvent auto-ciblées⁶. Ce ciblage peut aussi être accompli s'il y a des niveaux de qualité de la marchandise subventionnée que les consommateurs reconnaissent comme distincts. Par exemple, la farine ordinaire (haute extraction) est consommée par les pauvres alors que la consommation de farine raffinée peut être distribuée de façon plus homogène à la population. Cependant, du moment que les achats d'une marchandise ne sont plus uniformes vu ses différents niveaux de qualité, chaque marchandise représentera une part comparativement réduite du budget d'un consommateur. Cette petite part fixe une limite à la capacité de transférer un revenu considérable par l'intermédiaire d'une subvention auto ciblée.

Si l'incidence des avantages de la subvention était évaluée à partir des achats effectués dans les marchés intégrés (et, comme discuté ci-dessous, ce n'est pas souvent le cas), le montant de la subvention allant à des consommateurs aux revenus différents égalerait la demande du consommateur et pourrait être déterminé à l'avance en faisant appel à des études sur les dépenses du consommateur. Cependant, la plupart des pays ont des études sur les dépenses du consommateur qui peuvent fournir des arguments en faveur de la distribution générale des subventions. En effet, une telle analyse peut souvent être entreprise antérieurement à un changement de politique pour anticiper sur les impacts.

Alors que la discussion jusqu'à présent a fait ressortir des modèles bien connus dans la magnitude relative d'élasticités de la demande – par exemple, la quantité de grain est distribuée plus équitablement aux consommateurs que celle de la viande – il y a peu de modèles généraux chez des groupes de consommateurs. Par exemple, aussi bien le sucre que l'huile de cuisine peuvent être consommés en quantités pratiquement égales chez certains groupes de revenus ou présenter plus de similitudes avec des produits de luxe.

Donc, les études des subventions en Egypte ont mené à la conclusion que les pauvres consomment plus de sucre et de pain subventionnés que les riches et que la consommation de farine et d'huile de cuisine a légèrement augmenté avec le revenu (Ali et Adams, 1996; Adams, 2000). Une étude plus récente a trouvé que la valeur de la farine et du pain subventionnés consommés par le quart de population urbaine le plus pauvre en 1982 était de 15% inférieure à celle dépensée par les riches. A ce moment là, le quart de la population rurale le plus pauvre a acheté une quantité de 20% inférieure à des réseaux gouvernementaux subventionnés que le quart de la population rurale le plus riche dont la consommation était presque égale à celle des pauvres vivant dans les villes (Alderman et von Braun, 1984). Cela implique que la distribution antérieure a été légèrement orientée vers les riches (bien qu'elle ait avantagé les pauvres en tant que part de revenu). Une décade plus tard, les subventions ciblaient plutôt les pauvres. Entre temps, le gouvernement a mis en œuvre une politique de restriction des subventions de la farine de pain raffinée. L'effort du gouvernement a porté sur la farine de pain à haute extraction.

Cela contraste avec la distribution des avantages tirés de la compensation de la farine en Algérie en 1991. A ce moment là 8% des subventions à la farine sont allés au un cinquième le plus pauvre alors que 36% sont allés au un cinquième le plus riche (Grosh, 1994). Cependant, la semoule (couscous) dont la proportion de l'avantage est de 9,11 était plus équitable, et ce n'était pas la farine qui

⁶ L'auto ciblage peut aussi être utilisé pour les services tel que les cliniques subventionnées et – par le biais des salaires – à déterminer qui utilise les perspectives du secteur public.

représentait la base principale de l'économie. L'importance du contexte de la subvention peut aussi être illustrée en comparant la distribution de riz et de blé dans la zone urbaine de Belo Horizonte au Brésil avec les mêmes produits au Sri Lanka avant sa présentation d'un programme ciblé en 1978. Au Brésil, les pauvres et les riches ont consommé des quantités égales de produits et donc la subvention était seulement une distribution légèrement régressive. Au Sri Lanka, cependant, les pauvres ont consommé seulement la moitié de la quantité de blé consommée par les riches. Ceci est vraisemblable pour le Sri Lanka où le riz représente le produit de base pour la majorité de la population; les riches habitant dans les villes ainsi que les ouvriers agricoles pauvres qui ont consommé du pain (au lieu du riz) étaient les bénéficiaires fondamentaux de la subvention non ciblée du blé.

L'auto ciblage de subventions générales.

Comme on l'a déjà mentionné, quand la consommation d'un produit baisse et qu'un revenu augmente, la subvention à ce produit profite principalement aux pauvres. Quelques pays ont consacré une grande part de leur budget de subventions à des produits qui peuvent être considérés comme auto ciblés. Un tel ciblage est particulièrement recherché puisqu'il est basé sur la conduite du consommateur et pas sur le recueil d'information sur le revenu ou sur d'autres caractéristiques comme dans la plupart des programmes ciblés administrativement.

L'une des tentatives les plus réussies à accorder les subventions générales aux marchandises auto ciblées a été entreprise par la Tunisie entre 1985 et 1993. Pendant cette période, la Tunisie en partant d'un programme de subventions qui représentait 4% du PNB à un autre qui revenait deux fois moins cher. En même temps la part de transferts totaux reçue par le cinquième de la population le plus pauvre passa de 8 pour cent à 21% (Alderman et Lindert, 1998). L'essence des réformes qui ont mené à ce changement était constituée par l'importance accordée aux produits auto ciblés comme par exemple le lait reconstitué vendu dans de petites boîtes en carton au lieu du lait frais vendu en bouteille. Les subventions ont été aussi accordées à l'huile de cuisine générique achetée en vrac; l'huile en bouteille était encore disponible mais au prix du marché. De la même façon, pendant que les subventions aux gros pains ont été retenues, la compensation aux baguettes a été éliminée. Finalement, les marchés du pain ont été libéralisés pour être sûr que les formes de pain préférées par les nantis étaient disponibles sur le marché ouvert.

Alors que l'exemple de la Tunisie montre la capacité des autorités de cibler des subventions au consommateur par le biais de choix judicieux des produits. Cet exemple montre aussi certaines limites des programmes auto-ciblés. En premier lieu, bien que certains produits aient bien été ciblés, l'enveloppe globale des subventions et des exemptions diminuait. Si l'ensemble des produits subventionnés en Tunisie a inclus seulement quatre produits que les pauvres consommaient plus que les riches, la part revenant au un cinquième de la population le plus pauvre aurait atteint 25%. Deuxièmement, les produits auto-ciblés préférés assureront seulement la distribution de un demi à deux tiers des avantages aux 40% les plus pauvres (Alderman et Lindert, 1998) alors que les programmes de transferts peuvent rapporter plus de 80% d'avantages aux deux cinquièmes les plus pauvres (Grosh, 1994). Troisièmement, du moment que les produits auto-ciblés représentent seulement une petite part des budgets totaux, ils peuvent seulement véhiculer des transferts de revenu modestes. En d'autres termes, du moment que sous tout régime de prix, les achats du ménage sont peu importants, donc, la dimension totale du transfert liée à ces marchandises est limitée.

Les subventions indirectes.

Souvent les subventions aux prix des produits ne sont pas financées par un article du budget central, mais par le biais d'impôts indirects payés par les producteurs, y compris l'acquisition et les quotas de commerce, ou par le biais des distorsions du taux de change (Kruger, Schiff, Valdes, 1991). Estimer la distribution de tels avantages et coûts est plus compliqué que répartir les avantages directs d'une prime au consommateur. Cette distribution dépend, en partie, du rôle que jouent les pauvres en tant que

producteurs ou consommateurs. Cela peut provenir des données des études faites. Une telle analyse peut défier la généralisation de l'idée de faire bénéficier tous les fermiers de prix plus élevés. Par exemple, Trairatvorakul, (1984) et Deaton (1989) montrent que aussi bien les petites fermes que les grandes fermes en Thaïlande profitent de la taxe à l'importation qui a comme conséquence une perte nette subie par les fermiers tenant des exploitations de taille moyenne.

Cependant, les avantages et les coûts des distorsions des prix dépendent aussi de la provision agricole et de la demande de travail. Cette étape de l'analyse est un peu plus compliquée qu'une enquête sur les parts de budget et les ventes. Cependant, l'information nécessaire est souvent disponible dans tout pays ou région. Une telle analyse en partie équilibrée, peut alors être considérée comme le prix standard à payer pour comprendre le rôle des subventions indirectes. Au-delà de cela, beaucoup de changements des taux d'impôts et des quotas peuvent avoir une influence quantifiable sur les taux de change et sur le commerce international. Dans ces circonstances, une analyse globale de l'équilibre général peut laisser apparaître des éclaircissements supplémentaires sur le coût des subventions indirectes.

Les exemptions d'impôts.

Une exemption d'impôt affecte un consommateur de la même manière qu'une subvention; les deux peuvent être progressives ou régressives selon que les économies relatives reviennent principalement aux pauvres ou aux riches. Donc, la distribution des économies (provenant de l'exemption de la taxe à la valeur ajoutée - TVA) aux consommateurs suit le même modèle qu'une subvention.

Un exemple qui a été récemment étudié porte sur les exemptions de 14% de la TVA sur une liste courte de produits alimentaires en Afrique du Sud. Les 40% les plus pauvres reçoivent 65,4% de l'exemption de la TVA sur le maïs mais ce groupe reçoit seulement 15,3% de l'exemption sur le lait frais. La fréquence régressive de la distribution d'avantages de l'exemption de la TVA sur le lait en Afrique du Sud représente, en partie, des différences dans l'utilisation du marché ainsi que des différences dans l'accès à la réfrigération. D'un autre côté, la distribution progressive de l'exemption sur le maïs illustre l'usage de l'auto ciblage, comme mentionné plus haut.

Ces deux exemptions ont coûté à la trésorerie plus de 600 millions de Rands. De la même façon, si une exemption proposée des impôts sur la viande est mise en œuvre la valeur des économies pour les pauvres serait de 325 millions de Rands (valeur de 1993) comparée aux 436,1 milliards de Rands qu'ils ont reçu suite à l'exemption sur le maïs. Cependant, le revenu total perdu à cause de l'exemption de la taxe sur la viande serait de 1,8 milliards de Rands et, par conséquent, empêcherait les coûts de l'exemption de la taxe sur le maïs d'augmenter (Alderman et del Ninno, 1999).

L'accès du marché en tant que déterminant de l'incidence des subventions.

L'usage de parts du budget aux produits subventionnés comme indication de la distribution d'avantages suppose que toutes les franges de la population utilisent les mêmes canaux du marché. Sinon, la nature redistributive de la subvention variera avec le canal utilisé pour acheter le produit (canal subventionné ou parallèle). Alors qu'habiter la campagne n'est pas synonyme de participation à l'agriculture, une partie substantielle de la population rurale pauvre ne profite pas des subventions aux consommateurs du moment qu'ils produisent leur propre nourriture ou qu'ils satisfont leurs besoins par les achats aux voisins. Ce n'est pas une barrière insurmontable pour adopter des subventions comme composant de la protection sociale rurale – le Sri Lanka et l'Égypte ont réussi à inclure la population rurale dans leurs systèmes de subventions. Néanmoins, c'est un obstacle qu'on doit prendre en considération.

Les pauvres peuvent être exclus de l'accès aux subventions par les contraintes de l'argent. Si les produits subventionnés sont pré-emballés ou seulement disponibles pendant quelques jours par mois,

les pauvres peuvent être incapables d'échelonner leurs achats pour profiter de la subvention. C'était le cas de la subvention du riz au Burkina Faso urbain (Delgado et Reardon, 1988). Les contraintes de l'argent sont souvent supposées limiter l'utilisation du "Système de la Distribution Publique Subventionnée" (PDS) en Inde. Des conclusions récentes d'une étude qui a été entreprise soutiennent l'idée que le besoin des pauvres de faire de petits achats influence les canaux du marché qu'ils utilisent. Les petits achats faits par les pauvres dans l'Inde du sud et les prix relativement plus élevés qu'ils payent à cause de ce problème financier illustrent bien cette idée. (Rao, 2000).

Est-ce que la volonté d'attendre aide les pauvres à tirer profit des produits?

Un gouvernement est souvent incapable de fournir autant de nourriture que ce que demanderait le consommateur au prix officiel ou subventionné. Cela peut être motivé soit par une pénurie – comparativement rare – du produit soit par une insuffisance de fonds pour accorder une subvention sur la quantité globale d'un produit mis sur le marché. Dans de tels cas, beaucoup de gouvernements imposent des quantités limitées comme alternative permettant au prix d'augmenter dans le but de réduire la demande du consommateur et de limiter la facture de la subvention. Ces restrictions sont communément appliquées par le biais des rations ou des quotas (comme on l'a vu plus haut). Cependant, un autre moyen de subventionner des marchandises quand il n'est pas permis d'augmenter les prix est de distribuer autant de marchandises disponibles sur la base du premier arrivé premier servi. Les consommateurs répondent à ce type de distribution en faisant la queue, souvent avant que le point de vente ne soit ouvert au public. Le temps d'attente des marchandises en petite quantité sur le marché décourage les consommateurs et encourage l'achat de produits de remplacement – parfois, le même produit vendu à des prix plus élevés sur un marché parallèle. En effet, le prix payé ajouté la valeur de l'attente dégage le marché. Cependant, du moment que seulement l'argent et pas les coûts de l'attente sont rassemblés par les détaillants, ce moyen de dégageant du marché mène à ce qui peut être appelé une perte à la société en général.

Une telle perte est implicitement considérée comme le prix à payer pour arriver à l'équité dans la distribution. On suppose que les pauvres ont plus de temps qu'il n'ont d'argent, dans le langage économique, et que le coût de leur temps est plus bas que celui des consommateurs plus aisés. Donc, on suppose que les pauvres sont plus volontaires pour faire la queue. Alors que cela est plausible, ce n'est pas toujours vrai dans la pratique. Tel qu'observé en Egypte (Alderman et von Braun, 1984), les pauvres peuvent ne pas bénéficier de tels rationnements en faisant la queue du moment que les contraintes de l'argent limitent la dimension d'un achat. Un consommateur de la classe moyenne voudra plus faire la queue pour se procurer un sac de 10 kilos de riz qu'une personne au revenu bas le fera pour un seul kilo. En outre, quand les marchés sont segmentés de cette manière, l'emplacement des points de vente déterminera la distribution. Dans l'exemple égyptien, les employés du gouvernement avaient l'avantage de faire la queue pendant les heures de travail.

Rations et Quotas.

Un moyen plus courant d'octroi d'allocation quand un gouvernement n'opte pas pour la subvention de toutes les ventes d'un produit est d'imposer des limites à la quantité de ce produit qu'un ménage peut acheter. Un tel rationnement a souvent été utilisé pour limiter la consommation en temps de guerre et pour assurer que tous les consommateurs ont accès à une quantité minimum de marchandises sélectionnées. Cependant, les rations ont aussi été utilisées pour réduire le coût des subventions aux consommateurs quand il n'y a aucune pénurie de provisions globales. Dans ce dernier cas, les achats au-dessus des quantités subventionnées sont souvent autorisés dans un marché ouvert (Pinstrup – Andersen, 1988). Les systèmes de rationnement de ce genre ont été une caractéristique perpétuelle, bien que fluctuante de l'Asie du Sud ainsi que de l'Asie de l'Ouest et de l'Afrique du Nord. De la même façon, le Mexique avait, jusqu'à une période récente, fourni un quota de tortillas (crêpes) subventionnées et parfois gratuites dans les zones urbaines.

Les quotas peuvent clairement limiter le coût total du programme des subventions. Un système de rationnement n'élimine pas l'incertitude dans l'organisation budgétaire du moment que le coût du système est déterminé par le coût variable du produit en plus des quantités connues et des prix fixés. Donc, la pointe que peut atteindre un prix local ou international peut mener à une augmentation imprévue dans le budget des subventions. Néanmoins, ce risque financier est moins important qu'il ne l'aurait été si la quantité de produits qui sera subventionnée est indéterminée.

Dans la plupart des programmes, le prix qui détermine la quantité totale d'un produit qu'un consommateur va acquérir n'est pas fixé par le système de rationnement mais par le prix le plus élevé du marché ouvert. Cet inconvénient va à l'encontre des avantages tirés de la prévisibilité plus grande et du volume total moins important de la production. Si le quota de la ration est inférieur à la quantité que les consommateurs auraient choisi d'acheter au prix fixé, jugé comme achat infra-marginal dans la littérature économique, les consommateurs baseront leur décision concernant la quantité à acheter au prix pratiqué à l'extérieur et pas au prix moyen. En tant que tel, l'avantage d'un programme de rationnement est le transfert implicite du revenu. Donc, le prix bas de la ration n'amène pas une augmentation de la consommation. Même dans ces circonstances, les quantités achetées augmenteront, du moment que la subvention rendra le consommateur un peu plus à l'aise⁷. Mais ce changement sera généralement moins important que si le prix marginal a baissé.

Si les quotas sont constants chez une population, l'incidence des avantages sera pratiquement neutre, avec quelques variations selon le quota par individu – ce qui favorise les ménages à revenus bas en général – ou par famille. Cependant, le système de rationnement ne sera pas généralement universel. Les ménages à revenus supérieurs peuvent choisir d'acheter leur nourriture au marché ouvert s'ils se rendent compte que la qualité est meilleure ou s'il y a quelque stigmate social lié à l'utilisation du système de rationnement.

Comme on l'a déjà mentionné, quelques pauvres ne peuvent pas utiliser leur droit de ration s'ils n'ont pas la somme d'argent nécessaire pour se procurer le quota global. Le système de rationnement en Egypte est un exemple où quotas et achats ont varié suivant le groupe du revenu (Alderman et von Braun, 1984).⁸ Par contraste, la part de la population du Pakistan qui achète la farine subventionnée a baissé régulièrement dans la décade antérieure à sa suspension en 1987 (Alderman, 1988). Cette baisse s'est accélérée quand il n'y avait plus de rationnement de sucre. A l'origine, c'est parmi les groupes aux revenus élevés que l'on a constaté cette accélération de la baisse car ils considèrent que la farine était de mauvaise qualité.

Montgomery (1985) prouve que les consommateurs au Bangladesh basent leur décision de retirer leurs quotas ou de ne pas le faire sur les variations du prix du riz au marché ouvert. En tant que tel, le système de rationnement, défectueux et mal ciblé qui était appliqué lors de l'étude, a réussi à servir de filet de la sécurité sociale. Les rations ont aidé les pauvres pendant les périodes difficiles mais ont été délaissées quand les conditions se sont améliorées.

Le ciblage administratif.

Les quotas des marchandises subventionnées sont souvent plus importants pour les pauvres que pour les non-pauvres. Dans de tels cas, l'éligibilité est habituellement déterminée par le ciblage administratif. Alors qu'en principe, un système de distribution administrativement ciblé n'exige pas de système de quota – les groupes éligibles peuvent être autorisés à acquérir leurs besoins en un produit subventionné – les limites sur les achats sont généralement imposées pour freiner leur revente aux

⁷ Son revenu aura augmenté par le biais de la différence entre le prix du marché (marché ouvert) et le prix de la ration multiplié par le quota. La théorie économique ci-dessous est présentée par Neary et Roberts (1980). Voir aussi Pinstup – Andersen (1988).

⁸ Cependant, Ali et Adams (1996) rapportent qu'en Egypte le pourcentage de la population ayant des bons de rationnement a baissé de 90% dans les années 80 à 80% en 1994.

ménages jugés inéligibles pour la subvention. Les principes généraux d'un tel ciblage ainsi que des exemples sont discutés dans une autre partie de cet injecteur. Les mêmes facteurs qui décident du succès du ciblage des transferts du revenu en général déterminent aussi l'efficacité du ciblage des programmes de subventions en nature. En effet, l'amélioration du ciblage des subventions souvent attribuée au programme des bons de nourriture au Sri Lanka a été réellement accomplie avec une réorientation de la distribution des rations antérieure à l'introduction des bons de nourriture. (Edirisinghe, 1987).

Cependant, quelques remarques sur le ciblage devraient être réitérées du point de vue des systèmes de distribution de la nourriture. Alors que les transferts en nature et les rations sont généralement infra marginaux et, donc, servent d'aide au revenu, les quotas ne sont pas souvent déterminés sur la base du revenu. Historiquement, les fonctionnaires, en particulier, ont souvent profité des subventions aux céréales comme, par exemple, dans le système de la ration à plusieurs niveaux au Bangladesh dans la première décennie après son indépendance (Ahmad, 1988, Ahmad, Haggblade, et Chowdhury, à paraître). De la même façon, c'est seulement dans ces dernières années que l'Inde a concentré ses efforts sur le PDS (rebaptisé le PDS ciblé) et sur les prix différentiels d'une quantité de céréales, comparativement petite, destinée aux pauvres. Ceci contraste avec les efforts entrepris antérieurement pour augmenter la part de la quantité totale consommée par les pauvres qui a été fournie par le système de rationnement. C'est une réorientation potentiellement significative du moment que le programme a des dépenses de manutention élevées. Augmenter le transfert aux pauvres par kilo acheté rendra le transfert du revenu plus efficace (Banque Mondiale, 2000a). L'Inde a aussi augmenté les quotas de l'état allant aux pauvres en abandonnant une formule d'allocation qui a favorisé les états ayant les plus grands déficits alimentaires sans tenir compte de leur pauvreté relative.

Cadre 2 : Est-ce que les subventions aux produits énergétique sont substantiellement différentes des subventions des produits alimentaires?

Beaucoup de justifications aux subventions aux produits énergétiques ressemblent à celles esquissés dans l'introduction en tenant compte des subventions aux produits alimentaires. En effet, dans beaucoup de pays, les subventions des produits énergétiques peuvent utiliser beaucoup plus de ressources que les produits alimentaires ou les autres produits. C'est le cas de l'ex-Union Soviétique et de l'Europe de l'Est (Banque Mondiale 2000b). Il y a aussi une tendance à subventionner les produits énergétiques quand un pays est exportateur de gaz ou de pétrole et fait souvent semblant d'ignorer le coût du gaz ou du pétrole – les pays négligent des revenus de l'exportation auxquels ils ont renoncé quand ils veulent fixer le prix d'un produit énergétique. Par exemple, l'Azerbaïdjan, pays classé dans ces deux catégories, consacre 13% de son PNB aux subventions à l'énergie (Banque Mondiale. 2000c). En effet, en partie à cause de l'échelle, et en partie parce que les d'instruments utilisés pour subventionner l'énergie différent de ceux employés pour subventionner les produits alimentaires, ceux-ci font l'objet d'une étude détaillée dans un module à part.

Cependant, pour ces mêmes raisons, il est utile de mettre en valeur quelques ressemblances et différences clés. Comme on l'a vu avec les prix des produits alimentaires, l'incidence des subventions à l'énergie ainsi qu'une première approximation de l'impact du bien-être peuvent être tirées d'une étude portant sur le consommateur et qui montre les dépenses engagées sur le produit par groupe de revenus. Alderman et del Ninno 1999, par exemple, ont utilisé une telle analyse pour montrer qu'une exemption de la TVA pour l'essence en Afrique du Sud, serait progressive. Par contraste, une subvention à l'essence en Indonésie a favorisé les consommateurs riches du moment que le produit est une nécessité plutôt qu'un produit de moindre importance dans les régions urbaines et pratiquement non disponible dans les communautés rurales (Pitt, 1985). De la même façon, et dans les pays où les revenus sont bas, les subventions à l'électricité seraient en grande partie déviées vers les riches du moment que

les pauvres ne sont pas abonnés au réseau électrique dans beaucoup de régions. Ce n'est pas le cas, cependant, dans beaucoup de régions de l'ancienne Union Soviétique et de l'Europe de l'Est (Banque Mondiale 2000b) donc, les subventions aux produits énergétiques peuvent être distribuées plus équitablement.

En effet, là où les raccordements aux réseaux électriques sont disponibles, l'usage de l'électricité peut être rationné à des prix qui augmentent avec la consommation. Dans d'autres pays, les prix changent suivant le voisinage. Alors que ces mécanismes de la subvention ont des équivalents dans les subventions aux produits alimentaires, d'autres moyens de fournir des subventions à l'énergie – par exemple, ne pas suspendre le service pour non-paiement ou accorder des subventions aux raccordements mais pas à l'utilisation – n'ont pas d'équivalents dans les subventions des produits alimentaires. D'autres caractéristiques des subventions à l'énergie – tel que le fait que ces subventions peuvent aller à la production plutôt qu'aux consommateurs – ne sont pas spécifiques à ce secteur mais sont potentiellement plus importantes dans la conception d'un filet efficace de sécurité sociale. Comme on l'a déjà vu avec les subventions générales, les subventions non ciblées de la production peuvent dépasser les dépenses en faveur des pauvres. En outre, les distorsions d'investissements à long terme que de telles subventions entraînent, donnent au groupes d'intérêt des raisons de s'opposer aux réformes.

Tel que mentionné plus haut, la magnitude de l'impact d'une subvention sur la consommation est en grande partie déterminée par l'infra marginalité de la subvention. Pour une subvention infra-marginale, la consommation augmentera avec l'augmentation du revenu, alors que pour une prime marginale, l'augmentation sera basée sur la réponse du prix. L'effet net d'une augmentation du prix sur la consommation d'un produit à la marge peut être 5 ou 10 fois plus grand que l'impact d'une subvention similaire sur un transfert infra-marginal.⁹ Cependant, la somme globale dépensée par l'état dans les subventions sera aussi plus importante dans le cas du transfert marginal.

Le problème ne réside pas dans l'impact sur un produit spécifique mais sur la quantité globale de produits alimentaires – ou plus communément – sur la consommation nutritive. L'augmentation du revenu due au transfert – infra-marginal ou autre – ne mènera pas seulement à une augmentation de la consommation du produit subventionné mais aussi à celle d'autres produits. L'ampleur d'une telle réponse a été discutée – partiellement parce qu'une partie de l'augmentation des dépenses sur les produits alimentaires représente une amélioration de leurs qualité par opposition à leur quantité. Cependant, de nos jours, il y a un semblant de consensus sur ce sujet, (Strauss et Thomas, 1995, Alderman, 1993), qui n'implique ni l'absence d'augmentation de la qualité de nourriture consommée – mesurée par l'apport en calories – ni la répartition de toutes les augmentations du revenu sur la consommation de produits alimentaires.

En général, les ménages à salaires bas consacrent la moitié ou même plus de leur augmentation à l'achat de produits alimentaires, mais une partie de cette dépense se fait sur une diversification des produits de meilleure qualité en l'orientant vers la diversité plutôt que vers la quantité. Le résultat net est une augmentation de l'apport nutritionnel qui est proportionnellement inférieur à l'augmentation dans les dépenses. Cependant, du moment que ce but peut être atteint à l'aide d'un transfert d'argent ou de bons, il est question de savoir si les subventions mènent à une plus grande consommation que ne le ferait un transfert d'argent. Comme on l'a vu avant, cela dépend de l'effet du prix. Cependant, cela dépend aussi de l'influence de la subvention sur la réaction.

⁹ Pour illustrer cela, supposons que la subvention réduit le prix d'un produit de 25%. Si le coût d'un produit qui est subventionné représente 10 pour cent du budget des pauvres – cette supposition sera favorable – un transfert infra-marginal augmente le revenu de 2,5%. Ce changement dans le revenu mènera à une augmentation de la consommation proportionnelle à l'élasticité du revenu. Si on suppose que cette élasticité est de 0,5, la consommation du produit augmentera de 1,25%. Si l'élasticité du prix était comparativement modeste -0,3, la réponse pour une réduction du prix proportionnelle semblable sera d'augmenter la consommation de 7,5%.

Alors que le mécanisme est encore peu clair, il est évident que la réponse à la dernière question soit positive. Ceci est démontré dans un ensemble d'études qui comparent les bons de nourriture à l'argent liquide (voir la note 1 de la page 3). De la même façon, del Ninno et Dorosh (2000) trouvent que l'approvisionnement des pauvres en blé pendant les périodes d'inondation mène à une plus grande consommation de ce produit au Bangladesh que ne le ferait un transfert d'argent de valeur équivalente.

En ce qui concerne l'effet du prix, par définition, cela ne se produit que dans les subventions. L'effet net sur la consommation nutritive est souvent différent de l'effet sur un seul produit du moment qu'un changement dans le prix d'un seul produit mène à l'augmentation de sa consommation et à un ensemble d'augmentations et de baisses dans celle d'autres marchandises (Pinstrup – Andersen, de Londono et Hoover, 1976). Donc, l'impact d'une subvention sur le blé peut être en partie compensé par le changement dans la consommation de riz et de maïs et vice versa (Calegar et Schuh, 1988).

Alderman et del Ninno (1999) montrent qu'en Afrique du Sud l'impact sur la consommation en calories de maïs exempt de TVA est amplifié par le fait que les fèves et le maïs sont complémentaires. Inversement, dans les régions rurales – mais pas urbaines – une exemption de taxe sur la viande augmenterait le nombre de ménages ayant un déficit en calories du moment que l'augmentation de consommation de viande qui suit une baisse du prix mènerait aussi à des réductions dans la consommation d'autres aliments qui sont des sources de calories à bas prix.

Plusieurs études se sont intéressées à l'impact des programmes de complément à la nourriture sur les mesures anthropométriques de la situation alimentaire tel que la croissance des enfants.¹⁰ D'autres études se sont intéressées à l'impact des prix sur la nutrition. Il y a toujours peu d'estimation directe des programmes de subventions à la nutrition. Garcia et Pinstrup – Andersen (1987) ont cependant évalué un programme de subventions basé sur le hasard et ont vérifié que ces subventions aux prix peuvent avoir un impact mesurable sur la nutrition. Ils ont aussi trouvé que cet impact est plus grand si l'éducation alimentaire leur est inculquée. La seule caractéristique de ce programme n'est pas constituée par les articles subventionnés (riz et huile de cuisine) ou les moyens de distribution (les rations distribuées aux points de vente locaux) mais par le fait que le programme pilote a inclus un groupe témoin pour distinguer l'impact du programme de celui d'autres tendances locales.

Jusqu'à quel point les subventions contribuent-elles à la stabilisation?

En plus de la baisse du coût des produits alimentaires, en général, les subventions réduisent aussi les fluctuations des prix. En effet, beaucoup de gouvernements ont pris la stabilisation comme objectif déclaré pour les subventions et les programmes de rationnement, bien que quelques uns concentrent leurs efforts sur la variabilité du prix seulement sans essayer de baisser le prix moyen. Dans beaucoup de calculs économiques, la valeur d'une stabilisation du prix moyenne est basse. Cependant, la valeur de la stabilité peut montrer des imperfections ou des frictions dans un marché. Par exemple, les producteurs payent un prix pour l'acquisition et l'utilisation de l'information. De la même façon, les habitudes des consommateurs peuvent faciliter l'ajustement des prix. En outre, comme les fluctuations des prix augmentent le risque dans un investissement, elles peuvent mener à un investissement moins qu'optimal dans la production et le stockage. Finalement, comme Timmer (1991, 1996) l'explique, la préférence d'une telle stabilité est mise à nue par la situation politique.

Dans beaucoup de circonstances, une subvention générale peut modérer les fluctuations dans le coût de la vie. Cependant, une subvention qui réduit le coût d'un produit, peut augmenter la variabilité de son prix. Par exemple, si un produit est subventionné jusqu'à 50% de son prix international, une augmentation de 25% de son prix amènerait une augmentation de 50% de son prix local si la période de la fluctuation a été dépassée – c'est à dire si la subvention par unité est restée constante. En contre

¹⁰ Alimentation complémentaire et programmes similaires tel que le "Women's Infant and Children Program" (WIC) aux USA sont couverts dans le module 8.

partie, qu'un prix fixé fasse partie d'un programme général ou d'un programme de rationnement, il stabiliserait le coût nominal par rapport aux consommateurs, mais transmettrait l'instabilité au budget. Donc, les gains potentiels provenant de la stabilisation des prix de gros et de détail peuvent être compensés par l'instabilité transmise à la macro-économie (Scobie, 1988).

Une situation semblable survient quand on met en place des programmes de stabilisation des prix basés sur les échanges (vente et achat) pour aider à stabiliser les prix dans une fourchette déterminée. Il est difficile de fournir aux ministères en place un budget annuel pour ces activités, du moment que si elles sont gérées d'une façon efficace, leurs coûts seront imprévisibles. Pour défendre une fourchette de prix, les agences de stockage doivent s'engager à acheter n'importe quelle quantité nécessaire pour garder les prix au-dessus des prix minimum. De la même façon, ils doivent s'engager à répondre à la demande au prix plafond qu'ils doivent maintenir. Contrairement aux commerçants privés, ils ne peuvent pas compenser les pertes occasionnées quand les prix n'augmentent pas suffisamment pour couvrir le coût du stockage avec les bénéfices des autres années. Souvent quand les gouvernements ne peuvent pas maintenir un prix plancher, ils ont souvent recours à des systèmes de quotas résultant en un marché à deux niveaux et en d'autres conséquences prévisibles qui désavantagent les petits producteurs. De la même façon, quand les budgets ne suffisent pas à répondre à la demande en céréales pour stabiliser les prix, on laisse certains négociants (ou industriels de l'agroalimentaire) accéder aux stocks pendant la saison qui suit la récolte. Souvent, l'accès est accordé d'une façon préférentielle pour en faire bénéficier les consommateurs de la classe moyenne. Par exemple, au Zimbabwe, le maïs stocké par le gouvernement passe plutôt au rouleau qu'aux moyens de transformation revenant moins chers. Donc, le maïs devient rare aussi bien quand la récolte augmente que quand la quantité de production domestique diminue. Donc, le coût moyen d'un repas – provenant du rouleau et d'autres systèmes – est plus volatile que le coût du grain lui-même.

C'est ne veut pas dire que toutes les tentatives de la stabilisation aident seulement les plus fortunés à obtenir des quotas. Par exemple, le Pakistan a maintenu un programme qui manie une grande part du surplus commercialisé et de la demande du marché de gros. L'ensemble des politiques de stockage – aussi bien que la variabilité relativement basse de la production dû à un réseau étendu d'irrigation – a contribué à la variabilité comparativement basse (Pinckney, 1989). En acceptant la stabilité du prix inter et intra-annuel – Pinckney relève alors les coûts fiscaux des politiques servant à atteindre un niveau recherché de stabilité.

L'Indonésie par le biais de l'agence de la logistique "BULOG" a aussi été parmi les quelques pays qui ont réussi à stabiliser les prix grâce à l'approvisionnement et les ventes (Timmer, 1991, 1996). A la différence du Pakistan, cependant, "BULOG" avait toujours évité de prendre part à la distribution directe aux ménages. En remplacement, "BULOG" a utilisé des opérations du marché ouvert, ce qui veut dire l'injection du riz stocké dans les marchés urbains pour faire baisser les prix. L'expérience de l'Indonésie diffère aussi de celle de beaucoup de pays en ce sens que ce pays a importé une quantité suffisamment grande de riz commercialisée sur le marché mondial aux prix internationaux. Dawe illustre la capacité de stabilisation du prix par l'expérience de l'Indonésie y compris les interventions de ce pays qui ont suivi la dévaluation draconienne du rupiah en 1997 (Dawe, 1998). Timmer (1996) affirme que cette stabilisation met en valeur l'équité, du moment qu'elle offre un environnement qui a encouragé l'investissement, ce qui a contribué à la macro-économie. Cependant, l'interaction de la stabilisation des prix à la consommation et la croissance macro-économique est une question controversée, peu évidente empiriquement, en partie parce que quelques pays ont réussi à stabiliser les prix. En effet, pour résumer cette subdivision, les avantages de la stabilisation sont beaucoup plus difficiles à quantifier que les coûts. Néanmoins, les avantages de trouver des moyens plus efficaces d'atteindre le niveau de stabilisation que beaucoup de pays ont déjà essayé d'atteindre, peuvent être substantiels.

Ceci dit, même l'Indonésie devrait abandonner sa politique des ventes sur le marché ouvert pour stabiliser les prix à la suite de la dévaluation de 1997 (voir cadre 3). Subventionner le riz bien en

dessous des prix à l'importation n'était pas fiscalement durable et a encouragé la contrebande et la réexportation. Cependant, l'Indonésie a réussi à mettre en œuvre un filet de sécurité sociale bien ciblé avec un élément clé consistant en un quota de riz subventionné fourni aux ménages pauvres sur la base d'une formule simple. Donc, les variations de son taux de change qui ont transformé une politique adaptée aux subventions aux producteurs en une autre nécessitant des subventions aux consommateurs ont incité l'Indonésie à instituer le ciblage pour atteindre ses objectifs dans sa politique des prix des denrées alimentaires.

Cadre 3 : Pauvreté et filets de sécurité sociale pendant les crises économiques en Indonésie.

Après deux décades de croissance économique rapide et stable et de réduction de la pauvreté, l'économie Indonésienne a enregistré une baisse substantielle qui a commencé en 1997. Causée par la fuite rapide de capitaux à l'étranger et par la dévaluation qui en découle, la crise a été aggravée par une sécheresse de deux années et des incendies de forêt sévères sur plusieurs régions du pays. Partant de l'index des prix à la consommation, la pauvreté dans les régions rurales a augmenté de 13,1% en février 1996 à 20,56% trois années plus tard. Alors que l'augmentation dans les régions urbaines était proportionnellement plus importante, elle était de 3,8% à 9,6%. En outre, le nombre de pauvres dans les régions rurales a augmenté à une allure plus rapide que le taux de pauvreté au moment où les ouvriers urbains en chômage sont retournés à leurs villages natals.

Avant la crise fiscale, l'Indonésie par le biais de l'agence de la logistique "BULOG" avait été parmi les quelques pays qui ont réussi à stabiliser les prix grâce à l'approvisionnement et les ventes. "BULOG" avait toujours évité de prendre part à la distribution directe aux ménages. En remplacement, "BULOG" avait utilisé des opérations du marché ouvert, ce qui veut dire, l'injection du riz stocké dans les marchés urbains pour faire baisser les prix. Néanmoins, à la suite de la dévaluation de 1997 qui a vu le gouvernement subventionner le riz bien en dessous des prix à l'importation et reconnaître que fiscalement cette politique n'était pas durable. Cette situation a encouragé la contrebande et la réexportation. Au lieu de subventions généralisées, l'Indonésie a réussi à protéger les pauvres des régions rurales par un filet de sécurité sociale bien ciblé. Un élément clé de cette politique fut un quota de riz subventionné pour les ménages pauvres identifiés d'après une formule simple. Donc, les changements dans son taux de change qui a transformé une politique adaptée aux subventions aux producteurs en une autre nécessitant des subventions aux consommateurs ont incité l'Indonésie à instituer le ciblage pour atteindre ses objectifs dans sa politique des prix des denrées alimentaires.

Sources: Surahadi et al., 2000 table 8; Tabor et Sawit. 2001

III. LES INQUIETUDES ADMINISTRATIVES.

Quelles facettes des subventions aux produits entraînent des coûts différents de ceux engendrés par la gestion du ciblage en soi?

La question de savoir comment limiter la vente de produits subventionnés dans les marchés qui les offrent à la vente à des prix plus élevés doit être traitée d'une façon particulière. Ce n'est pas un consommateur qui revend sa ration mais plutôt un revendeur qui détourne la marchandise d'un canal à un autre. Les ventes par un moyen détourné peuvent se produire en amont du canal de la

commercialisation; c'est à dire, à la vente en gros ou au niveau du moulin plutôt qu'au niveau du détaillant ou du ménage.

En effet, alors que c'est clair que le grain vendu aux prix du marché ouvert mais pour lequel un commerçant réclame et reçoit une subvention représente une divergence par rapport aux objectifs nationaux, il n'est pas aussi clair que c'est le cas quand un ménage revend une partie de son quota. En partant des quelques justifications des subventions mentionnées dans la présentation, la revente des rations peut représenter un manquement aux intentions du programme.

Cependant, une telle revente serait un plus du point de vue du ménage du moment qu'elle permettrait l'achat de marchandises préférées. En tout cas, il n'est pas très évident que de telles ventes par les ménages se produisent dans les programmes de distribution des rations qui sont souvent infra-marginaux. Une étude qui a porté sur la revente des rations en Egypte n'a pas réussi à expliquer le phénomène. En outre, cette étude n'a pas trouvé de traces de fuite en amont; les données rassemblées de l'étude relatives aux achats et rapportées par les ménages, sont en conformité avec les chiffres des ventes totales dans les magasins et rapportées par le ministère de l'approvisionnement (Alderman et von Braun, 1984).¹¹

Cette conformité peut être l'exception. Le fossé qui sépare le grain cédé aux moulins au Pakistan et les achats de farine était de 69% de la quantité totale (Alderman, 1988). Des différences semblables entre la distribution officielle et la consommation des ménages ont été rapportées au "PDS" en Inde (Ahluwalia, 1993, Moojj, 1999). Il est difficile de suivre cette fuite et de savoir si elle a eu lieu à l'entrepôt ou chez le détaillant. Rao (2000), confirme l'allégation selon laquelle quelques détaillants vendent le grain subventionné au prix du marché ouvert, donc, augmentent leur marge bénéficiaire. De la même façon, au Mozambique, Dorosh, del Ninno, et Salin (1996) ont décelé sur le marché ouvert des fuites importantes de maïs jaune subventionné.

Il n'est pas facile de contrôler et par conséquent de prévenir. Cependant, le Mexique a trouvé une solution technologique à ce problème. Parmi les réformes mises en place en 1991, on a fourni à des candidats sélectionnés pour un programme visant à reconnaître leurs ressources familiales ou personnelles des cartes à puces leur donnant droit à un quota quotidien de pain gratuit (tortillas). Ces cartes étaient scannées par des machines distribuées aux points de ventes. La procédure n'a pas mis à jour l'information sur la carte elle-même et n'a pas bien identifié les consommateurs, mais elle a fourni à l'agence de contrôle le nombre exact de clients qui recevaient des tortillas gratuites à chaque point de vente. Donc, le remboursement des boulangers a été facilement suivi. Il a été rapporté que les coûts du matériel représentent une petite part des coûts du programme. Cette proportion dépendrait, en partie, de la densité de la population servie (d'où le nombre de participants qui utilisent les "tortilleries"). En outre, la part modeste des coûts du contrôle peut refléter la valeur élevée de la subvention par participant.

Le Mexique a compté sur les cartes à puce plus tard en 1995, quand il a piloté "un programme de succession au précédent" dans la région urbaine de l'état de Campeche. Les ménages éligibles recevaient une carte en plastique qui peut être scannée électroniquement et qui était revalidée tous les mois quand les femmes – le programme a stipulé que les femmes recevraient la carte – passaient des visites de contrôle avec leurs enfants dans les cliniques. La carte qui était destinée au paiement des achats de produits alimentaires chez les détaillants participant au programme, visait à réduire la falsification qui sévissait lors de l'utilisation des bons ou des grands livres. Ce programme était essentiellement relatif à la nutrition ce qui le rendait différent du type de programmes de ce module.

¹¹ Des anecdotes de revente du pain – non rationné, mais hautement subventionné – comme alimentation animale sont courantes. Cependant, Alderman et von Braun (1984) trouvent que si cela existe c'était probablement des ventes par les boulangers de pain rassis à prix réduits. Des ménages ont rapporté avoir utilisé 5 à 6% de leur pain pour nourrir leurs propres animaux.

Cependant, la technologie utilisée est uniformément convenable au rationnement et aux systèmes de prix à deux niveaux. Bien qu'importée d'Afrique du Sud, la technologie n'est pas nécessairement adaptée aux communautés pauvres parce que les appareils utilisés fonctionnaient à l'électricité.

Pour beaucoup de programmes de subventions, un réseau de distribution est nécessaire. Dans certains systèmes, on peut avoir besoin de deux réseaux de distribution, l'un pour la certification des bons ou des rations et l'autre pour les produits eux-mêmes. En outre, dans plusieurs cas, ces coûts sont plus élevés que les coûts dans le privé. En Inde, par exemple, même en laissant de côté tous les coûts de mauvais ciblage, le coût de livraison du grain aux destinataires était presque de 50% plus élevé que son coût à la consommation (Radhakrishna et Subbarao 1997; Banque Mondiale, 2000a). Ceci peut être dû à différents facteurs d'inefficacité liés aux encouragements de la bureaucratie opposés à ceux de la concurrence qui cherchait à minimiser les coûts, en y incluant la gestion centralisée à plusieurs niveaux ainsi que les lois inflexibles de l'approvisionnement. Par exemple, les systèmes publics de commercialisation utilisent souvent les prix pan-territoriaux. Alors que ceux-ci peuvent servir d'autres objectifs de la politique, ils entraînent des distorsions économiques. Un lien entre l'acquisition de subventions à la consommation et des programmes d'aide à l'agriculture, peut mener à des coûts excessifs de transport. Par exemple, l'Inde se procure la majeure partie du grain destiné à son système de distribution publique au nord-ouest du pays plutôt qu'aux points les plus proches.

Le gouvernement affirme souvent que le recours à l'état pour le transport et le stockage de gains s'explique par le fait que le marché privé n'est pas suffisamment développé pour gérer le volume des échanges requis par un programme national de subventions. Il y a beaucoup de littérature sur la manière avec laquelle les interventions centrales créent les conditions où l'on s'attend à des réactions. Ce qui veut dire que même en l'absence d'interactions de stockage privé – une réponse courante aux déficits de production – des subventions directes et indirectes aux corporations de l'état découragent l'investissement privé. Dans quelques cas, les canaux du marché de l'état mèneront à des investissements privés inefficaces conçus pour répondre à l'altération des prix. Par exemple, en subventionnant le transport du blé – mais pas de la farine – le Pakistan a encouragé la construction de petites minoteries partout dans le pays mais qui n'ont pas réussi à tirer profit des économies d'échelle. (Alderman, 1988).

Alors qu'il y a peu d'expériences dans l'approvisionnement privée, dans le stockage, et dans le commerce de gros dans les programmes à grande échelle des subventions, l'idée de séparer le financement du gouvernement des services privés de livraison a été appliquée à différentes étapes des programmes de distribution. Par exemple, le système de rationnement en Egypte fait appel à des détaillants privés agréés qui sont autorisés à vendre des produits aussi bien rationnés que non-rationnés. De la même façon, le Pakistan avait par le passé utilisé un réseau de magasins privés pour distribuer les rations de farine et de sucre.

La différence entre ce que coûte un produit faisant partie d'un programme de distribution au gouvernement et sa valeur par rapport au consommateur peut être appréciable. De la même façon, les coûts de crédit aussi bien que les coûts administratifs peuvent être sous-évalués dans la comptabilité officielle. Ceci mène souvent à une distinction substantielle entre les coûts par unités par rapport à l'agence impliquée dans la distribution en termes financiers et les coûts par unités par rapport à l'économie en termes économiques. Ces deux concepts peuvent être différents de l'avantage que tire le consommateur par unité, ce qui dans les transferts infra-marginaux, se base sur la différence entre le prix subventionné et le prix local du produit sur le marché. Dans un marché légal, ce prix local peut ne pas être en conformité avec celui proposé en cas de pénurie de ce produit. Le transfert implicite au consommateur compense en partie les pertes économiques découlant des distorsions du prix du marché.¹²

¹² Reutlinger et Katona - Apte (1983) ont tenu le même raisonnement concernant l'aide à la nourriture. La valeur d'un produit par rapport aux consommateurs dans le cadre d'un programme d'aide qui est plus élevée localement que sur le marché international dû à plusieurs politiques

IV. LES POLITIQUES DES RÉFORMES DES SUBVENTIONS

*Qui préconise la réforme de la politique en matière de nourriture? Qui lui résiste?*¹³

Alors que quelques pays ont commencé à généraliser les subventions aux produits alimentaires ces dernières années, beaucoup d'autres ont réformé des systèmes déjà existants. La nature et la synchronisation de ces réformes impliquent l'interaction d'intérêts divers exprimés par des groupes locaux ainsi que par des agences internationales. Par exemple, l'encouragement à la réforme des subventions vient souvent de "ministères de l'agriculture", représentant les intérêts des agriculteurs. Cette position est différente de celle des "ministères de l'approvisionnement" qui représentent l'intérêt des consommateurs. Cependant, ces deux intérêts peuvent être associés dans le but de chercher un financement explicite des agriculteurs – ou l'augmentation des subventions – sans augmentation dans les prix à la consommation. Cependant, les ministères des finances sont enclins à considérer ces coûts explicites comme un facteur de déstabilisation du budget national.

D'autres groupes clés dans l'encouragement ou la résistance à la réforme de la politique de la nourriture sont constitués par des industriels et des promoteurs. Aux USA, les détaillants et les industriels se joignent aux groupes d'agriculteurs pour s'opposer au changement du programme des bons en programme de transfert du revenu. Le groupe d'industriels supporte de perdre 14.000 à 25.000 emplois et de 3.000 à 6.000 emplois du secteur agricole s'il y avait une réduction de 20 milliards de dollars dans les avantages globaux du programme de subvention (Kuhn et al., 1996).

Une réforme précoce et sans résultat au Bangladesh montre le rôle potentiel des meuniers ainsi que des administrateurs pour s'opposer aux réformes. En 1955 la province du Pakistan de l'Est a entrepris d'éliminer les rations rurales et de licencier les employés du "Civil Supply Department" (CSD) pour changer de décision l'année suivante. Des groupes d'intérêt, tel que les ouvriers du "CSD", sont souvent capables de coordonner leurs efforts du moment que leur intérêt de perpétuer la distribution par le gouvernement est comparativement grand et leur nombre suffisamment réduit pour voir chaque ouvrier envisager des avantages personnels directs à partir d'une réponse concertée et organisée. Cependant, les petits nombres impliquent souvent que ces groupes d'intérêts ont besoin de se chercher des alliés. Dans le cas de la réforme entreprise en 1955, les ouvriers du "CSD" étaient capables de se trouver plus de soutien quand la récolte était mauvaise et que les prix ont commencé à augmenter.

Cela contraste avec le succès des réformes au Bangladesh dans les années 90 et au Pakistan dans les années 80. Dans ces exemples, les coalitions entre les ouvriers du département de l'approvisionnement et le public n'ont pas été formées peut-être parce que, les consommateurs recevaient quelques avantages limités dû à la mauvaise gestion et à d'autres fuites et donc ne trouvaient pas de moyens de défendre leurs intérêts (Adams, 1998, Alderman, 1988). De plus, il y avait une inquiétude modérée quand la ration urbaine au Bangladesh a été réduite parce que la disponibilité de l'approvisionnement mène à une marge étroite entre les subventions et l'approvisionnement alternatif, ce qui réduit encore la valeur du programme aux yeux des consommateurs.

protectionnistes peut faire augmenter le coût du produit, transport inclus. Inversement, l'avantage aux consommateurs provenant de marchandises dont les prix ont été fixés localement au-dessous du taux de parité de l'importation peut être inférieur au coût de la provision.

¹³ Parmi les études de cas publiées ou de passage en revue du procédé de réforme des subventions on trouve celles de Bienen, et Gersovitz, 1986; Nelson, 1985; Alderman, 1988. Tuck et Lindert, 1996; Adams, 1998, et Chowdhury et Hagblade, à paraître.

Les réformes du marché peuvent anticiper la résistance du consommateur en lui fournissant des avantages directs qui compensent les subsides perdus. L'expérience du Zimbabwe dans le retrait des subventions aux repas à base de maïs en 1993 en fournit un exemple. Au moment où le Zimbabwe a retiré ses subventions au maïs moulu il a aussi libéralisé les minoteries et le commerce privé. Le résultat était que le coût du repas pour les consommateurs pauvres a baissé du moment qu'ils pouvaient acquérir un repas à meilleur marché (Jayne et Jones, 1997). Une cassure entre les meuniers et la population a été provoquée et a contribué à l'acceptation des réformes.

Mal gérées, les réformes des prix de la nourriture affaiblissent les gouvernements et détruisent souvent les carrières de leurs défenseurs. alors que des réponses violentes se produisent à la suite de quelques réformes de la politique de la nutrition et que des conséquences importantes suivent seulement certaines d'entre elles, la plupart des gouvernements sont bien conscients de ces événements comparativement peu courants. Les émeutes qui suivent une hausse sélective des prix en Egypte en 1977 sont particulièrement bien connues; plus récemment, des émeutes se sont produites à la suite de la dévaluation de la monnaie en 1997, (et les augmentations subséquentes dans les coûts de produits commercialisés) en Indonésie et au Zimbabwe.

Cependant, parce que ces émeutes sont rares en comparaison au nombre de changements des prix et des réformes systématiques qui ont été introduites, il y a un intérêt à évaluer ce qui contribue à l'acceptation publique des réformes. Quelques modèles généraux émergent.

En premier lieu, le public est plus enclin à accepter un changement de politique s'il y a un raisonnement tel que dans la publicité où l'on énumère les avantages recherchés par l'acheteur. On peut encourager le public par des détaxes (par exemple, les présenter en des termes concrets tel que la part des revenus du pétrole, les impôts généraux, ou le nombre d'écoles qui pourraient être construites) ou en termes de coûts économiques tel que la corruption et le fardeau que porte les agriculteurs. La publicité à cet égard, peut empêcher les groupes d'intérêt de cacher leurs scissions en termes d'épreuves imposées à un groupe plus large. A plusieurs degrés, cette stratégie a été utilisée dans les exemples du Bangladesh, du Pakistan, et du Zimbabwe dont on a discuté plus haut.

Le gouvernement d'Egypte qui a échoué dans la préparation du public en 1977, a lié le coût de la subvention dans les années 80 à la dimension totale de revenus du Canal Suez pour impressionner la population par son ampleur. De la même façon, la Tunisie – avec une histoire de protestations violentes contre les réductions de subventions – a fait précéder les réformes dans les années 90 par une campagne de relations publiques qui a mis l'accent sur le coût du système et des services – tel que le nombre de lits d'hôpital – qu'on pourrait acheter avec les mêmes ressources (voir cadre 4).

On peut lancer une intense campagne de sensibilisation médiatique pendant les premiers mois d'un programme. Au Jamaïque les bons de nourriture ont remplacé les subventions généralisés juste après le communiqué du gouvernement. Dans les six mois suivants, une campagne médiatique étendue utilisa la radio, la télévision, l'envoi de prospectus, les discours publics, et une série d'encarts dans un grand journal national, pour expliquer et annoncer le système aussi bien que pour informer le public sur l'engagement dans le programme.

Deuxièmement, des coalitions générales entre des pauvres et des groupes plus motivés idéologiquement peuvent être constituées par la présentation de politiques crédibles pour protéger les groupes les plus vulnérables. Ceci ne doit pas être nécessairement exprimé en termes de subventions – les transferts d'argent peuvent avoir le même, ou un plus grand, impact sur la pauvreté. Il ne doit non plus être une compensation directe et individuelle des coûts des réformes. En effet, la compensation en opposition aux ré-allocations de fonds est peu judicieuse; si tous les groupes qui sont lésés par le changement de la politique sont dédommagés, il n'y aura non seulement pas d'économies fiscales

mais aussi tout mauvais ciblage sera perpétuel. Le public sera plus enclin à accepter ce programme si le gouvernement met en place des garanties équitables et crédibles pour les pauvres.

La crédibilité est simple si le programme est en place au moment où le programme inefficace est réformé. Les habitants peuvent alors évaluer l'équité des avantages ainsi que l'impact des réformes du marché qui les accompagnent. La crédibilité est aussi accrue au point que le programme devienne partie intégrante d'un mandat populaire ou d'un manifeste d'élection. Dans quelques pays, tel que la Jamaïque et le Sri Lanka, des réformes dans les subventions non ciblées ont été discutées dans les campagnes électorales. Dans d'autres pays, le nouveau gouvernement a utilisé la période de grâce qui suit souvent une élection pour entreprendre des réformes programmatiques conformément à la plateforme de l'élection du parti.

Cadre 4: Le processus de la réforme des subventions en Tunisie

La possibilité d'émeutes explosives et d'instabilité politique en réponse aux réductions des subventions peut servir à prévenir ou à influencer substantiellement le processus des réformes des subventions. Tel était le cas en Tunisie où des pressions fiscales dues au volume des subventions qui a atteint 4% de PIB en 1984, ont rendu la poursuite incontrôlée du système des subventions aux produits alimentaires de base insoutenable. Comme dans d'autres pays en voie de développement, la Tunisie a subventionné la consommation de produits alimentaires de base dans le but d'améliorer les conditions des pauvres. Les subventions ont évolué avec l'inflation et la population. Cependant, les coûts élevés du programme, ajoutés aux inefficacités et aux fuites substantielles aux non-pauvres, ont débouché sur une révision du système des subventions qui est devenue une priorité urgente. Une première tentative de réduire les coûts budgétaires du programme a été entreprise en 1984 et des subventions à plusieurs produits alimentaires ont été supprimés ce qui a doublé leurs prix. Des émeutes violentes ont éclaté en réponse à ces efforts de réforme ce qui a obligé les officiels à annuler les mesures et à différer l'adoption de réformes réelles jusqu'à la fin de la décennie.

Marqué par les réponses violentes à des réductions dans le programme, le gouvernement tunisien a adopté une approche innovatrice pour réduire les coûts budgétaires de ces transferts d'une manière qui était politiquement acceptable, et qui protégeait le pouvoir d'achat et la situation alimentaire des pauvres. Commencées en 1990, ces réformes ont cherché à auto-cibler les subventions des produits alimentaires par **(a)** des subventions à des articles perçus comme étant "inférieurs" parce que leur emballage ou les ingrédients qui les composent (bien qu'ils avaient la même valeur nutritionnelle) n'étaient pas attractifs. Ces produits sont donc consommés en premier lieu par ceux qui avaient un revenu bas; et par **(b)** la libéralisation de la vente des variétés de meilleure qualité non subventionnées qui attirent les plus nantis, qui consomment alors moins de produits subventionnés. Le gouvernement a aussi adopté un processus plus stratégique pour diriger les réformes. Plutôt que de réduire les subventions tout d'un coup, des réformes d'auto ciblage (et les réductions des subventions qui les accompagnent) ont été introduites d'une manière graduelle et étalée (hausser les prix de certaines marchandises à certains mois de l'année et ceux d'autres denrées à certaines périodes différentes). Les réformes ont aussi été mises en œuvre d'une manière opportune – avec des subventions aux produits les plus sensibles et qui sont réduites pendant les mois d'été, quand les étudiants (qui étaient les éléments clés lors des émeutes) étaient en vacances. Le gouvernement a aussi utilisé une campagne de sensibilisation médiatique pour préparer à l'avance la population tunisienne aux réformes. Par exemple, les articles de journaux ont

commencé, des mois avant les réformes, à insister sur le fardeau du programme qui pèse sur l'économie (et son volume en termes de "nombres d'écoles" ou "de lits d'hôpital" à offrir aux patients). Juste avant que les réformes ne soient mises en application, une autre vague d'articles parurent dans les journaux désignant les réformes comme étant "une nécessité stratégique". Une fois les réformes mises en œuvre, elles parurent un peu moins importantes que prévu (en termes d'augmentations des prix), et les sondages effectués à grande échelle montrèrent que la plupart des tunisiens ont compris et accepté la nécessité des réformes. Finalement, pour alléger la pression politique et l'impact de l'ajustement sur les pauvres, d'autres mesures compensatrices ont été annoncées en même temps que les augmentations des prix.

Les résultats de ces réformes ont été impressionnants même au delà de leurs acceptabilité politique. L'auto ciblage a diminué de moitié le coût du programme vers 1993 (de 4% du PIB à 2%). Ces résultats ont aussi amélioré l'incidence du programme qui, d'un programme qui avantageait les riches deux fois plus que les pauvres en 1985, est devenu un programme où les pauvres étaient avantagés 1,1 plus que les riches vers 1993. L'auto ciblage a aussi protégé l'apport en calories, par rapport aux pauvres, plus que ne l'avaient fait les réductions des subventions.

Source: Tuck et Lindert, 1996.

On peut avoir besoin de ces coalitions pour répondre aux groupes d'intérêts qui bénéficient des subventions. Cela suggère un troisième point, le besoin d'institutions et de négociants qui ont investi dans les distorsions économiques que beaucoup de programmes de subventions créent. C'est une question très différente que de protéger les consommateurs pauvres qui verront leur véritable revenu baisser quand le prix des denrées alimentaires augmentent. De petits groupes d'intérêts ont tendance à se mobiliser pour protéger leurs avantages concentrés. Quand les structures administratives peuvent changer les économies, ces groupes reçoivent des avantages à la population générale même s'il n'y a pas d'économies évidentes revenant à la trésorerie. De la même façon, réduire des distorsions de prix et des subventions indirectes ne rapportera pas d'épargne budgétaire explicite bien que les gains économiques soient appréciables.

Quatrièmement, changer le prix international influencera les coûts d'un programme de subventions. Souvent, quand les prix mondiaux sont bas, une subvention fournit un petit avantage à la population. Cela peut offrir une occasion de changer les structures du marché et, donc, de permettre au gouvernement de prendre d'autres options en considération – y compris les programmes ciblés ou les transferts du revenu si les prix venaient à augmenter.

L'exemple de l'Albanie, au milieu des années 90, qui n'a pas réussi à profiter d'une telle opportunité illustre cette situation. Alors qu'elle a éliminé beaucoup de subventions et les a remplacées par un transfert du revenu ciblé quand elle a ouvert son économie, elle a négligé de supprimer les prix plafonds du pain. Pendant quelques années, ces plafonds étaient sujet à controverse du moment qu'ils ont dépassé le prix du marché. Cependant, quand les prix mondiaux des céréales ont atteint des pointes en 1995, le gouvernement s'est vu obligé de mettre des restrictions sur le prix de la farine et de fournir aux meuniers du blé subventionné afin de défendre les prix plafonds du pain. Les interventions étaient imprévues et revenaient chères. Le système de fixation des prix a été finalement abandonné quand les prix sont revenus à la normale. Si le gouvernement avait fait ce pas plus tôt, il aurait été capable de faire face à la hausse des prix malgré l'assistance publique ciblée qu'il cherchait.

Il y n'a pas de consensus général sur une cinquième question qui est celle de l'allure à laquelle les réformes de la politique de la nutrition devraient être introduites. L'Égypte a été capable de réduire les coûts totaux de ses subsides par des changements graduels dans les coûts de l'unité aussi bien que dans le nombre de produits alimentaires subventionnés. La question de savoir si cela peut être généralisé

reste posée. Les petits changements de prix sont préconisés par certains parce qu'ils ne constituent pas un sujet de protestations et qu'ils peuvent trouver des solutions dans des ajustements mineurs des budgets des ménages.

Cependant, les changements de prix à répétition peuvent donner l'impression que le gouvernement n'a aucun plan, ou aucune capacité à attendre. Donc, la crédibilité du gouvernement peut être mise en question. En outre, si les négociants anticipent sur les changements de prix, ils peuvent stocker des produits jusqu'à la mise en œuvre des changements. Il est aussi difficile d'introduire des changements progressifs dans un système de ciblage ou dans une méthode de distribution. Cependant, il y a quelques pas qui peuvent être faits pour introduire toutes les mesures progressivement. Tel que mentionné plus haut, cela inclut la publicité initiale du raisonnement pour la réforme. De la même façon, un nouveau programme ciblé de la pauvreté peut être introduit, ou au moins piloté, avant la fin des subventions les plus générales.

Finalement, il y a une tendance globale qui veut que des structures de prix à deux étages mène à une comptabilité à deux niveaux. Ce qui veut dire qu'avec le temps, des moyens sont trouvés pour détourner les marchandises à prix bas vers des canaux où les prix sont élevés. Donc, les réformes qui différencient le rôle du gouvernement en tant que financier du rôle du marché des services trouvent une certaine résistance de la part d'une bureaucratie retranchée et, pour la même raison, deviennent plus efficaces.

Si, en plus, les réformes reconnaissent que les objectifs de la politique de la nutrition sont souvent atteints plus efficacement en aidant à l'augmentation du revenu sans liens directs ou indirects avec les produits alimentaires, les réformes peuvent être indépendantes de la consommation d'un produit ou de l'usage d'un réseau commercial donné. Cette flexibilité progressive permet souvent un meilleur ciblage ainsi qu'une probabilité accrue de voir les résultats des transferts avantager les plus pauvres parmi les bénéficiaires.

Annexe 1 : Comparaison internationale des pertes causées par les programmes de subventions des produits alimentaires

<i>Type de programme</i>	<i>Pays</i>	<i>Pertes aux non-nécessiteux</i>
Subventions non ciblées des produits alimentaires	Egypte (début des années 80), Maroc, Tunisie, Yémen.	élevé (60 – 80%)
Subventions non ciblées des produits alimentaires	Brésil	élevé 81%
Rationnement non ciblé des produits alimentaires (i.e. magasins de rationnement)	Inde Pakistan	élevé (50 – 60%)
Magasins de rationnement ciblés géographiquement	Inde Brésil	bas (5 – 10%)
Rationnement auto-ciblé des produits alimentaires	Pakistan Bengladesh	bas (10 – 20%)
Subventions à la nourriture – suivant le revenu	Sri Lanka (après 1979) Les Etats Unis / Colombie	modéré – moyen (10 – 30%)
Subventions à la nourriture – suivant la situation sanitaire	Colombie / Indonésie Honduras	bas (3 – 10%) négligeable
Programmes ciblés de nutrition	Colombie / Pakistan République Dominicaine	bas
Régimes complémentaires – sur site ou à	Inde	modéré (30 – 60%)

emporter, enfants d'âge préscolaire plus mamans	Indonésie	
Régimes complémentaires – sur site, ciblage des groupes les plus vulnérables	Tamil Nadu Inde	bas (3 – 10%)
Régimes complémentaires – à emporter, les nutritionnellement vulnérables	Inde Inde	bas
Programmes travail contre nutrition	Bengladesh Indonésie	modéré - bas (3 – 35%)
Programme ciblé éducation contre nourriture (ration gratuite contre l'inscription des enfants à l'école)	Bengladesh	bas (7%)
Programme ciblé de développement des groupes vulnérables (rations gratuites contre formation des femmes sans ressources)	Bengladesh	bas (8 - 14%)

Sources: Subbarao et al. (1996), Ahmed (1992), Ahmed (1993), Ahmed et Billah(1994), WGTFI (1994), Kennedy et Alderman (1987), Mateus (1983).

References

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

- Adams, Richard. 1998. "The Political Economy of the Food Subsidy System in Bangladesh." *Journal of Development Studies* 35(1): 66-88.
- _____. 2000. "Self-Targeted Subsidies: The Political and Distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System." *Economic Development and Cultural Change* 49(1): 115-136.
- Agha, Ali, and Jonathan Haughton. 1996. "Designing VAT Systems: Some Efficiency Considerations." *Review of Economics and Statistics* 78(2): 303-308.
- Ahluwalia, Deepak. 1993. "Public Distribution of Food in India: Coverage, Targeting and Leakages." *Food Policy* 18(2): 33-54.
- Ahmad, Ethisham, and Nicholas Stern. 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform for Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ahmed, Aktar. 2002. "Feeding Minds While Fighting Poverty: Food For Education in Bangladesh." International Food Policy Research Institute. Processed.
- Ahmed, Raisuddin. 1988. "The Costs and Benefits of Food Subsidies in Bangladesh." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Ahmed, Raisuddin, Steven Haggblade, and Tawefiq-e-Elahi Chowdhury. 2000. *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Ali, S. M., and Richard Adams. 1996. "The Egyptian Food Subsidy System: Operations and Effects on Income Distribution." *World Development* 24(11): 1777-1795.
- Alderman, Harold..1988. "The Twilight of Flour Ration in Pakistan." *Food Policy* 13(3): 245-256.
- _____. 1993. "New Research on Poverty and Malnutrition: What are the Implications for Research and Policy?" In Michael Lipton and Jacques Van der Gaag, eds., *Including the Poor*. Washington, D.C.: World Bank.
- Alderman, Harold, and Carlo del Ninno. 1999. "Poverty Issues for Zero Rating VAT in South Africa." *Journal of African Economies* 8(2): 182-208.

- Alderman, Harold, and Kathy Lindert. 1998. "The Potential and Limitations of Self-Targeted Food Subsidies." *World Bank Research Observer* 13(2): 213-230.
- Alderman, Harold, and Joachim von Braun. 1984. *The Effect of the Egyptian Food Ration and Subsidy System on Income Distribution and Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.45. Washington, D.C..
- Ali, Sonia, and Richard Adams. 1996. "The Egyptian Food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution." *World Development* 24(11): 1777-91.
- Bienen, Henry, and Mark Gersovitz. 1986. "Consumer Subsidy Cuts, Violence and Political Instability." *Comparative Politics*. (October): 25-44.
- Bitrán, Ricardo, and Ursula Giedion. "User Fees for Health Care: Waivers, Exemptions, and Implementation Issues." *Social Safety Net Primer Series* (forthcoming). Washington, D.C.: World Bank.
- Calegar, Geraldo, and Edward Schuh. 1988. *The Brazilian Wheat Policy: Its Costs, Benefits, and Effects on Food Consumption*. International Food Policy Research Institute Research Report No.66. Washington, D.C.
- Chowdhury, Tawfiq-e-Elahi, and Steven Haggblade. 2000. "Dynamics and Politics of Policy Change." In Raisuddin Ahmed, Steven Haggblade, Tawfiq-e-Elahi Chowdhury, eds., *Coming Out of the Shadow of Famine: Evolving Food Markets and Food Policy in Bangladesh*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Dawe, David. 1998. "Re-Energizing the Green Revolution in Rice." *American Journal of Agricultural Economics* 80(5): 948-953.
- Deaton, Angus. 1989. "Rice Prices and Income Distribution in Thailand: A Non-Parametric Analysis." *Economic Journal* (99 Supplement): 1-39.
- _____. 1997. *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Delgado, Christopher, and Thomas Reardon. 1988. "Why the Urban Poor Pay More for Their Grain: Transaction Derived Cereal Prices in Burkina Faso." Paper presented at the American Association of Agricultural Economics Annual Meeting. July.
- del Ninno, Carlo, and Paul Dorosh. 2000. "In-Kind Transfers and Household Food Consumption: Implications for Targeted Food Programs in Bangladesh." International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Processed.
- Dorosh, Paul, Carlo del Ninno, and David Sahn. 1996. "Market Liberalization and the Role of Food Aid in Mozambique." In David Sahn, ed., *Economic Reform and the Poor in Africa*. Oxford: Clarendon Press.

- Edirisinghe, Neville. 1987. *The Food Stamp Scheme in Sri Lanka: Costs, Benefits and Options for Modifications*. International Food Policy Research Institute Research Report No 58. Washington, D.C.
- Fraker, T. M., A. P. Martini, and J. C. Ohls. 1995. "The Effect of Food Stamp Cashout on Food Expenditures: An Assessment of the Findings from Four Demonstrations." *Journal of Human Resources*, 30(4).
- Garcia, Marito, and Per Pinstup-Andersen. 1987. *The Pilot Food Price Subsidy Scheme in the Philippines: Its Impact on Income, Food Consumption, and Nutritional Status*. International Food Policy Research Institute Research Report No 61. Washington, D.C.
- Gelbach, Jonah, and Lant Pritchett. 2000. "More for the Poor is Less for the Poor." Policy Research Working Paper No. 1799. World Bank, Policy Research Department: Washington, D.C.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington D.C.: World Bank.
- Haddad, Lawrence, John Hoddinott, and Harold Alderman, eds., 1997. *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Methods, Models, and Policy*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Jayne, T. S., and Stephen Jones. 1997. "Food Marketing and Pricing Policy in Southern Africa: A Survey." *World Development* 25(9): 1505-1527
- Kennedy, Eileen T. and Harold Alderman. 1987 (March). "Comparative Analyses of Nutritional Effectiveness of Food Subsidies and Other Food-Related Interventions." International Food Policy Research Institute and WHO-UNICEF.
- Krueger, Anne, Maurice Schiff, and Alberto Valdes. 1991. *The Political Economy of Agricultural Pricing*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Kuhn, B. A., P. A. Dunn, D. Smallwood, K. Hanson, J. Blaylock, and S. Vogel. 1996. "The Food Stamp Program and Welfare Reform." *Journal of Economic Perspectives* 10(2).
- Lavy, Victor, John Strauss, Duncan Thomas, and Phillippe de Vreyer. 1996. "Quality of Health Care, Survival and Health Outcomes." *Ghana Journal of Health Economics* 15(3): 333-357.
- 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* (Summer).
- Mateus, Abel. 1983. "Targeting Food Subsidies for the Needy: The Use of Cost-Benefit Analysis and Institutional Design." World Bank Staff Working Paper 617. Washington, D.C.

- Montgomery, Roger. 1985. "Statutory Rationing and Modified Rationing: Causes and Effects." *Bangladesh Development Studies* 13:109-116.
- Moojj, Jos. 1999. "Real Targeting: The Case of Food Distribution in India." *Food Policy* 24(1): 49-69.
- Neary, J., and K. Roberts. 1980. "The Theory of Household Behavior under Rationing." *European Economic Review* 13(1): 25-42.
- Nelson, Joan. 1985. "Short-Run Public Reactions to Food Subsidy Cuts in Selected Sub-Saharan and North African Countries." February. Overseas Development Council, Processed.
- Newbery, David, and Nicholas Stern. 1987. *The Theory of Taxation for Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pinckney, Thomas. 1989. *The Demand for Public Storage of Wheat in Pakistan*. International Food Policy Research Institute Research Report No 77. Washington, D.C.
- Pinstrup-Andersen, Per, ed. 1988. *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Pinstrup-Andersen, Per, Norha Ruiz de Londono, and Edward Hoover. 1976. "The Impact of Increasing Food Supply on Human Nutrition." *American Journal of Agricultural Economics* 58(1): 131-142.
- Pitt, Mark. 1985. "Equity, Externalities and Energy Subsidies: The Case of Kerosene in Indonesia." *Journal of Development Economics* (17):207-17.
- Radhakrishna, R., and K. Subbarao. 1997. "India's Public Distribution System." World Bank Discussion Paper No. 380. Washington, D.C.
- Rao, Vijayendra. 2000. "Price Heterogeneity and 'Real' Inequality: A Case Study of Poverty and Prices in Rural South India." *Review of Income and Wealth* 46(2): 201-211.
- Ravallion, Martin, and Quentin Wodon. 2000. "Does Child Labor Displace Schooling? Evidence on Behavioral Response to an Enrolment Subsidy." *Economic Journal* 110(1): 158-175.
- Rogers, Bea, and Jennifer Coates. "Food-Based Safety Nets and Related Programs." *Social Safety Net Primer Series* (forthcoming). Washington, D.C.: World Bank.
- Reutlinger, Shlomo, and Judith Katona-Apte. 1983. *The Nutritional Impact of Food Aid: Criterion for the Selection of Cost-Effective Foods*. World Bank Agricultural Research Unit (ARU) Discussion Paper No. 12. Washington, D.C.

- Scobie, Grant. 1988. "Macro-Economic and Trade Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Senauer, Benjamin, and N. Young. 1986. "The Impact of Food Stamps on Food Expenditures: Rejection of the Traditional Model." *American Journal of Agricultural Economics* 68(1): 37-43.
- Strauss, John, and Duncan Thomas. 1995. "Human Resources: Empirical Modeling of Household and Family Decisions." In Jere Behrman and T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics Vol. 3A*. Amsterdam: North Holland Publishing Company.
- Subbarao, Kalandhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezenenari, Carol Graham, and Alan Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Suryahadi, Asep, Sudarno Sumarto, Yusuf Suharso, and Lant Pritchett. 2000. "The Evolution of Poverty During the Crisis in Indonesia, 1996-99." World Bank Policy Research Working Paper #2435.
- Tabor, Steven, and M. Hussein Sawit. 2001. "Social Protection via Rice: the OPK Subsidy Program." *Journal of Development Economics* (Tokyo).
- Thomas, Duncan. 1994. "Like Father Like Son; Like Mother Like Daughter: Parental Resources and Child Height." *Journal of Human Resources* 29(4): 950-988.
- Timmer, Peter. 1981. "Is there 'Curvature' in the Slutsky Matrix?" *Review of Economics and Statistics* 63: 395-402.
- _____. 1991. "Food Price Stabilization: Rationale, Design, and Implementation." In Dwight Perkins and Michael Roemer, eds., *Reforming Economic Systems*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 1996. "Does BULOG Stabilize Rice Prices in Indonesia? Should it Try?" *Indonesian Economic Studies* 32(2):45-74.
- Tobin, James. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality." *Journal of Law and Economics* 13: 263-277.
- Tolly, George, Vinod Thomas, and Chung Wong. 1982. *Agricultural Price Policies and Developing Countries*. Baltimore, Md.: The John Hopkins University Press.
- Traitatvorakul, Prasarn. 1984. "The Effects on Income Distribution and Nutrition of Alternative Rice Price Policies in Thailand." International Food Policy Research Institute Research Report No 46. Washington, D.C.

- Tuck, Laura, and Kathy Lindert. 1996. "From Universal Food Subsidies to a Self-Targeted Program: A Case Study of Tunisian Reform." World Bank Discussion Paper No. 351. Washington, D.C.
- von Braun, Joachim, Tesfaye Teklu, and Patrick Webb. 1999. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- von Braun, Joachim. 1988. "Implications of Consumer-Oriented Food Subsidies for Domestic Agriculture." In Per Pinstrup-Andersen, ed., *Consumer-Oriented Food Subsidies: Costs, Benefits, and Policy Options for Developing Countries*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- World Bank. 2000a. "Improving Household Food and Nutrition Security in India: Achievement and the Challenges Ahead." South Asia Region. Processed.
- World Bank. 2000b. "Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union." Europe and Central Asia Region. Processed.
- World Bank. 2000c. "Azerbaijan Republic: Quasi Fiscal Deficit Assessment." Energy Sector, Europe and Central Asia Region. Processed.