

EuropeAid

Collection Outils et Méthodes

Document de Référence

Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim

Un instrument de référence pour les praticiens
du développement

VERSION RESUME

Avril 2012



COMMISSION
EUROPÉENNE

Remerciements

Ce Document de Référence a été préparé par Nicholas Freeland et Cécile Cherrier. La préparation a été coordonnée par l'Unité C1 (Développement Rural, Sécurité Alimentaire, Nutrition) de la Direction Générale du Développement et de la Coopération – EuropeAid. Les auteurs sont reconnaissants au personnel DEVCO, ECHO et des diverses Délégations de l'Union Européenne qui ont aidé à l'amélioration du document en partageant leur expérience précieuse et offrant leurs conseils. Des Etats membres ont également été consultés et ont fourni des contributions et commentaires très utiles.

Ce Document de Référence, ainsi que des documents connexes, peuvent être téléchargés sur le site suivant : <http://capacity4dev.ec.europa.eu/topic/fighting-hunger-food-security-nutrition>.

Les commentaires sont les bienvenus et peuvent être envoyés à DEVCO/C1.

Table des matières

Chapitre 1 – Introduction aux transferts sociaux

- 1.1. Contexte et justification
- 1.2. Portée et but du Document de Référence
- 1.3. Structure du Document de Référence

Chapitre 2 – Conceptualisation des transferts sociaux

- 2.1. Définition des transferts sociaux
- 2.2. Types de transferts sociaux
- 2.3. Cadres opérationnels des transferts sociaux
- 2.4. Cadres politiques des transferts sociaux

Chapitre 3 – Justification des transferts sociaux

- 3.1. Réduction de la pauvreté et gestion des risques
- 3.2. Croissance économique et production capitaliste
- 3.3. Stabilité politique et construction de l'Etat
- 3.4. Justice sociale et droits de l'homme
- 3.5. Sécurité alimentaire

Chapitre 4 – Utilisation des transferts sociaux pour lutter contre la faim

- 4.1. Les transferts sociaux pour accroître la disponibilité alimentaire
- 4.2. Les transferts sociaux pour améliorer l'accès à l'alimentation
- 4.3. Les transferts sociaux pour améliorer l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire
- 4.4. Les transferts sociaux pour renforcer la prévention et la gestion des crises

Chapitre 5 – Mise en contexte des transferts sociaux

- 5.1. Nature et causes de l'insécurité alimentaire
- 5.2. Cadre politique
- 5.3. Initiatives de transferts sociaux existantes
- 5.4. Contexte et capacité institutionnels

Chapitre 6 – Conception des transferts sociaux

- 6.1. Objectifs
- 6.2. Ciblage
- 6.3. Obligation de travail
- 6.4. Mécanismes de sortie

- 6.5. Type de prestation
- 6.6. Niveau de prestation
- 6.7. Mécanismes de distribution
- 6.8. Conditionnalité

Chapitre 7 – Gestion des transferts sociaux

- 7.1. Coût, financement et viabilité
- 7.2. Mise en œuvre
- 7.3. Suivi et évaluation

Chapitre 8 – Appui aux transferts sociaux

- 8.1. Dialogue politique
- 8.2. Développement des capacités
- 8.3. Ressources financières
- 8.4. Mise en œuvre

Chapitre 9 – Financement des transferts sociaux

- 9.1. Passation de marchés et octroi de subventions
- 9.2. Fonds communs centralisés
- 9.3. Appui budgétaire

Annexe 1 – Glossaire

Annexe 2 – Information et orientations complémentaires

Références bibliographiques

Résumé

Un Document de Référence de la Commission Européenne vise à approfondir la compréhension d'un concept et à présenter de bonnes pratiques dans le but de stimuler les discussions autour des détails pratiques de l'aide au regard du concept en question. Le Document de Référence sur « les transferts sociaux dans la lutte contre la faim » a l'ambition de constituer une ressource pour soutenir **l'intégration pratique des transferts sociaux** dans les programmes s'attaquant au problème de l'insécurité alimentaire dans la coopération au développement.

Ce Document de Référence a été écrit en premier lieu pour les praticiens du développement et les administrateurs de l'aide opérant au sein des délégations de l'Union Européenne et des bureaux pays des Etats membres. Il a pour but de fournir des **connaissances de base** – terminologie et éléments fondamentaux, arguments en faveur des transferts sociaux, perspectives du terrain, etc. – pour ceux qui ne sont encore que peu familiers des transferts sociaux. Il peut également être un **outil pour stimuler et guider les discussions** pour les personnes connaissant déjà ces types d'interventions. Le Document de Référence renvoie également à nombre de **sources complémentaires d'information** (ouvrages, formations, sites Internet, etc.) pour les lecteurs désireux d'approfondir leur compréhension d'un sujet particulier.

Le présent document donne un **aperçu du contenu du Document de Référence**. Il reprend son organisation générale et présentent ses messages clés. Il est bon de noter que le Document de Référence a été écrit de façon à ce que chaque chapitre puisse être lu indépendamment des autres, selon les besoins immédiats du lecteur.

Chapitre 1 – Introduction aux transferts sociaux

La **faim** est un produit de l'insécurité alimentaire. Au total, 925 millions de personnes étaient encore considérées comme souffrant de la faim en 2010, soit près de 16 % de la population des pays en développement. Dans les années 70 et 80, le nombre de personnes souffrant de la faim dans le monde était en déclin, et ce malgré une croissance de la population relativement rapide durant ces décennies. Mais depuis le milieu des années 90, la proportion de personnes souffrant de la faim dans les pays en développement est en augmentation, et avec elle, le nombre total de personnes affectées. L'année 2009 a encore vu une aggravation notoire de ces tendances sous l'effet des crises mondiales récentes.

Les **transferts sociaux** sont de plus en plus reconnus comme ayant un potentiel considérable pour s'attaquer à l'insécurité alimentaire dans le court, moyen et long terme. La crise alimentaire mondiale récente a attiré l'attention sur le rôle crucial que les transferts sociaux peuvent jouer pour assurer la sécurité alimentaire des ménages, réduire la pauvreté et la vulnérabilité, et soutenir le développement agricole. Différents types de transferts sociaux, tels que les transferts monétaires saisonniers, les vivres contre travail ou les coupons, ont été utilisés dans nombre de pays pour faciliter l'accès à la nourriture (directement ou au travers du marché) dans le court terme. Dans le moyen et long terme, des transferts sociaux protecteurs et productifs ont également été élargis comme éléments clés de stratégies prévisibles de protection sociale et de sécurité alimentaire. En renforçant la productivité agricole, en améliorant la nutrition, en réduisant la pauvreté ou en intégrant des considérations environnementales, les transferts sociaux peuvent aider à s'attaquer aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire. Et en prévenant les impacts irréversibles potentiels de la malnutrition subie pendant la petite enfance sur le reste de la vie – notamment sur le développement cognitif et les résultats scolaires – les transferts sociaux peuvent aider à briser la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Au niveau des politiques, l'éradication de la pauvreté extrême et de la faim est un **objectif central** de la vision de l'Union Européenne pour le développement. L'UE soutient activement les stratégies de réduction de la pauvreté des pays en développement. Son récent cadre stratégique pour aider les pays en développement à relever les défis liés à la sécurité alimentaire (COM(2010) 127) rend prioritaire pour l'UE et ses Etats membres d'appuyer les pays dans la mise en place et l'opérationnalisation de politiques de transferts sociaux ciblées et flexibles adaptées aux contextes locaux.

Chapitre 2 – Conceptualisation des transferts sociaux

Dans le cadre de ce Document de Référence, la **définition** suivante est adoptée, rapprochant explicitement les transferts sociaux de la sécurité alimentaire :

Les transferts sociaux sont des transferts de ressources (en espèces ou en nature) à caractère non contributif (sans cotisation), financés par des fonds publics, directs, réguliers et prévisibles aux individus ou ménages pauvres ou vulnérables, visant à réduire leurs déficits de consommation alimentaire, à les protéger des chocs (économiques et climatiques notamment), et, dans certains cas, à renforcer leur capacité productive.

Cette définition recouvre plusieurs types différents de transferts sociaux, comme l'illustre le Tableau 1.

Tableau 1 — Types courants de transferts sociaux

Transferts sociaux en espèces	Transferts sociaux en nature
Transferts monétaires	Transferts alimentaires
Transferts monétaires non conditionnels	Cantines scolaires
Transferts monétaires conditionnels	Rations à emporter
Argent contre travail	Distributions alimentaires ciblées
Travaux publics à haute intensité de main d'œuvre	Vivres contre travail / Vivres pour la création d'avoirs
	Vivres pour la formation
	Alimentation complémentaire
Transferts quasi-monétaires	Coupons
Coupons à valeur monétaire	Coupons alimentaires
	Coupons pour biens non alimentaires
Subventions	Transferts d'intrant et d'avoir
Allocations forfaitaires ponctuelles	Transferts de petit bétail
	Transferts d'intrant agricole
	Transferts d'avoir

Source : Auteurs.

Chaque **type** de transferts sociaux présenté dans le Tableau 1 peut être utilisé tant dans des plans à long terme institutionnalisés (c'est-à-dire légiféré et organisé, et éventuellement administré, par l'Etat) que dans des projets autonomes (souvent financés et administrés par des organismes internationaux). Les objectifs de telles mesures peuvent varier. Il peut s'agir notamment : de répondre à un choc donné dans le but d'éviter ou de contenir une crise humanitaire (par exemple, au travers de transferts monétaires ou alimentaires ciblés pour assister des personnes touchées par un tremblement de terre) ; de protéger les personnes vivant dans un état de pauvreté et de destitution prolongées, ou susceptibles d'y tomber (par exemple, avec des transferts monétaires aidant les plus pauvres à couvrir leurs besoins alimentaires de base) ; ou de soutenir le développement à long terme (par exemple, par le biais de transferts monétaires conditionnels soutenant le développement du capital humain).

Idéalement, les transferts sociaux devraient être institutionnalisés, garantis par la loi et financés de manière durable, et devraient fournir des prestations de manière régulière et prévisible. De tels transferts diffèrent des dons de la charité du fait qu'ils constituent un droit des citoyens et une obligation de l'Etat. Lorsqu'ils sont complètement institutionnalisés, les transferts sociaux peuvent être qualifiés de **garanties sociales**. Ils font alors (implicitement ou explicitement) partie de la politique de protection sociale (ou de développement social) d'un pays et contribuent à assurer la sécurité alimentaire pour tous. Toutefois, bien que ceci soit fortement souhaitable, tous ces principes ne peuvent être atteints du jour au lendemain, et le cadre opérationnel des transferts sociaux suivra nécessairement différentes trajectoires institutionnelles propres à chaque pays.

Ils peuvent aussi évoluer à travers différents cadres politiques : à partir d'un cadre politique de protection sociale, ou au travers d'une stratégie de sécurité alimentaire ou de réduction de la pauvreté. Une bonne coordination est ainsi nécessaire entre les ministères « économiques » (de l'agriculture par exemple) et les ministères « sociaux » (des affaires sociales notamment) pour maximiser les synergies entre les interventions de protection sociale et de sécurité alimentaire. Une situation d'insécurité alimentaire chronique ou saisonnière appelle à la mise en place de régimes permanents de transferts sociaux réguliers, avec des mécanismes permettant d'accroître leur couverture (ou leur niveau de prestation) durant les périodes difficiles, et ce en parallèle d'autres mesures et politiques s'attaquant aux causes profondes de l'insécurité alimentaire (et de la pauvreté). De tels régimes permanents et prévisibles devraient (in fine) être développés (de façon explicite ou implicite) au sein d'un cadre de protection sociale et transformés en droits garantis à tout citoyen éligible.

Chapitre 3 – Justification des transferts sociaux

Les partisans des transferts sociaux les **justifient** par diverses raisons, et avancent un éventail d'arguments distincts pour prôner leur adoption.

La justification la plus courante est qu'ils sont largement utilisés au sein de stratégies de **réduction de la pauvreté** et de gestion des risques. A cet égard, les transferts sociaux peuvent aider à atteindre quatre objectifs spécifiques : pourvoir aux besoins (aidant les plus pauvres des pauvres de la société à survivre) ; assurer la prévention (évitant aux pauvres d'avoir à adopter des stratégies d'adaptation néfastes) ; renforcer les capacités (permettant certains bénéficiaires à sortir de la pauvreté) ; et permettre une transformation (au travers de la législation, des garanties et des droits fondamentaux).

Les transferts sociaux peuvent aussi être justifiés comme soutenant la **croissance économique** et la production basée sur le capital. La thèse selon laquelle il y a dichotomie entre protection sociale et croissance économique n'est pas soutenue par les faits et est vraisemblablement erronée. En effet, les pays ayant des systèmes de protection sociale forts tendent à faire partie des économies les plus productives du monde. La protection sociale peut au contraire être qualifiée de facteur productif, de contributeur à la croissance économique, et de stimulant aux économies locales.

Il est également crucial de reconnaître la dimension politique d'instruments de protection sociale comme les transferts sociaux. Ces derniers ont été utilisés dans divers pays en développement comme instruments de **construction de l'Etat**, et il s'avère qu'ils ont des effets additionnels sur l'autonomisation et la responsabilisation. Les transferts prévisibles constituent un contrat social qui lie un gouvernement à ses citoyens. Ils sont à même de réduire les conflits sociaux et la criminalité. Et ils peuvent faciliter les réformes fiscales déplaisantes. En retour, moins d'inégalité et une plus grande stabilité sociale soutiennent une productivité et une croissance économique plus fortes.

Quatrièmement, les transferts sociaux sont des instruments utiles pour réaliser les **droits de l'homme**. Les politiques de transferts sociaux sont impliqués dans nombre d'instruments légaux internationaux, y compris la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Une approche à la protection sociale (et à la sécurité alimentaire) basée sur les droits considère les transferts sociaux comme un droit et une prérogative auquel tout citoyen peut prétendre. Une telle approche oblige clairement les Etats à garantir la protection sociale (et la sécurité alimentaire à travers le droit à l'alimentation et au travers de principes de souveraineté alimentaire).

Enfin, les transferts sociaux peuvent se justifier dans un cadre de **sécurité alimentaire**. Ils peuvent être utilisés pour s'attaquer aux causes immédiates de l'insécurité alimentaire dans le court terme, ainsi qu'à ses causes sous-jacentes et structurelles dans le moyen et long terme.

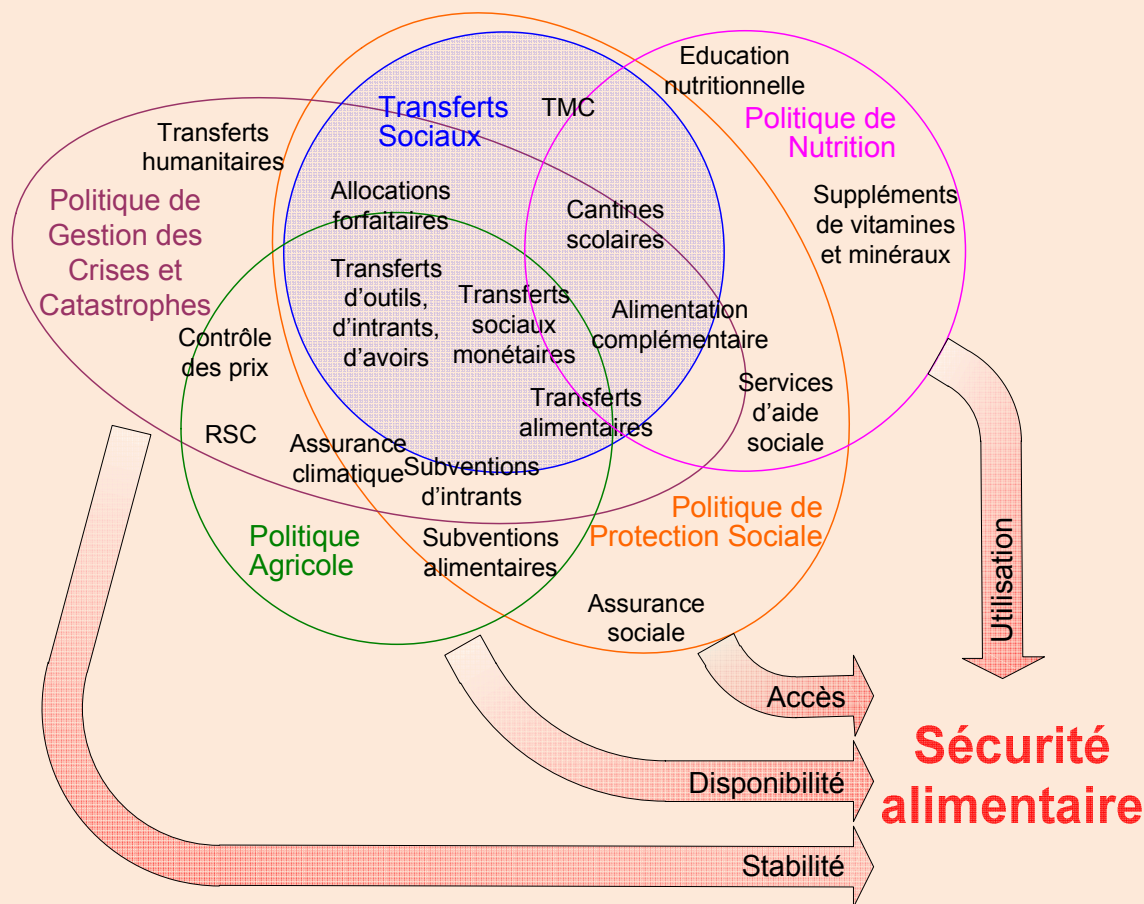
Chapitre 4 – Utilisation des transferts sociaux pour lutter contre la faim

La faim peut résulter de défaillances dans chacun des **quatre piliers de la sécurité alimentaire** que sont : la disponibilité, l'accès, l'utilisation (adéquation nutritionnelle) et la stabilité (prévention et gestion des crises). Alors que dans le passé les crises alimentaires étaient souvent le résultat d'un manque de disponibilité alimentaire (suite par exemple à une mauvaise récolte), l'insécurité alimentaire résulte aujourd'hui de plus en plus d'un manque de moyens financiers des individus pour accéder aux denrées alimentaires disponibles sur les marchés. Comprendre les causes immédiates ainsi que les causes sous-jacentes et structurelles exactes de l'insécurité alimentaire est crucial afin d'être en mesure d'identifier des réponses appropriées. Les transferts sociaux peuvent soutenir chacun des quatre piliers de la sécurité alimentaire, et peuvent ainsi être conçus pour : accroître la disponibilité alimentaire ; améliorer l'accès à l'alimentation ; améliorer l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire ; ou renforcer la prévention et la gestion des crises.

Les transferts sociaux peuvent directement accroître la **disponibilité** par le biais d'une assistance liée à la productivité agricole, de fourniture d'intrants (engrais et semences de qualité notamment), d'appui aux secteurs de la production animale et de la pêche, et de fourniture d'outils, d'avoins ou d'allocations forfaitaires ponctuelles destinées à l'acquisition d'équipement productifs. Au cours des dernières années, des mécanismes basés sur le marché ont été de plus en plus utilisés pour fournir de tels transferts sociaux. C'est le cas des distributions de coupons avec organisation de foires aux semences et au bétail, où on s'attend à ce que la compétition entre exposants réduise les prix tant pour les bénéficiaires que pour les non-bénéficiaires. Les programmes de travaux publics peuvent aussi être conçus pour construire des avoins productifs (comme des terrasses) et développer les infrastructures rurales (routes et lieux de marché notamment) qui soutiennent la commercialisation des produits.

Dans le cadre de la sécurité alimentaire, les transferts sociaux sont principalement utilisés pour assurer l'**accès** à l'alimentation. Ils peuvent être utilisés directement comme instrument d'assistance alimentaire pour assurer un accès immédiat à la nourriture. Ils peuvent être soit directement fournis aux ménages sous la forme d'argent, de coupons ou de denrées, soit assurés au travers d'institutions sous la forme de cantines scolaires. Dans le moyen-terme, ils peuvent également servir à améliorer les revenus des ménages (et ainsi, indirectement, leur accès à l'alimentation). Ceci peut se faire par le biais de petits transferts réguliers, d'allocations forfaitaires ponctuelles, de transferts d'intrants ou de biens, ou encore de travaux publics. Enfin, dans le long terme, les transferts sociaux peuvent permettre de développer le capital humain des ménages en assurant un meilleur niveau d'éducation et un meilleur état de santé. Ceci en retour accroît la capacité des ménages à gagner plus et ainsi à assurer un meilleur accès à l'alimentation. Ceci peut être réalisé au travers de cantines scolaires ou de transferts monétaires conditionnels (il faut toutefois noter que les transferts monétaires non conditionnels ont eux aussi des effets positifs sur l'utilisation des services d'éducation et de santé).

Encadré 1 — Les transferts sociaux dans le cadre de la sécurité alimentaire



TMC : Transferts Monétaires Conditionnels ; RSC : Réserves Stratégiques de Céréales.

Source : Auteurs.

Le troisième pilier de la sécurité alimentaire vise à améliorer l'adéquation nutritionnelle de l'apport alimentaire, et à assurer des résultats nutritionnels positifs, par le biais d'une meilleure **utilisation** des aliments et des ressources apparentées (eau potable, assainissement, soins de santé). Des transferts sociaux correctement conçus ont un impact positif sur l'état nutritionnel des bénéficiaires en permettant un régime alimentaire amélioré (tant en termes de qualité et quantité que de diversité), un accès accru aux micronutriments (grâce à l'alimentation complémentaire, ou aux repas scolaires et rations à emporter fortifiées par exemple), et de meilleures pratiques alimentaires (grâce à l'éducation nutritionnelle associée).

Le quatrième pilier de la sécurité alimentaire a pour but le renforcement de la prévention et de la gestion des crises afin d'assurer la **stabilité** de l'approvisionnement alimentaire dans le temps. Les transferts sociaux peuvent être utilisés en réponse à des chocs soudains (dans les situations d'urgence et de post-urgence, ou en cas de hausses des prix au niveau local ou mondial) ou en réponse à des événements cycliques (par exemple au travers d'interventions saisonnières ou de programmes de travaux publics organisés en fonction de la période de soudure). Ils peuvent également être utiles en réponse à des menaces de long terme (y compris dans les situations de fragilité de l'Etat). Des transferts sociaux bien conçus aident à réduire les conflits sociaux et les taux de criminalité, à renforcer les relations entre la nation et les citoyens, à contribuer à la réduction des risques de catastrophes, et à soutenir l'adaptation au changement climatique.

Chapitre 5 – Mise en contexte des transferts sociaux

Avant d'introduire ou d'étendre des programmes de transferts sociaux, il est important de mener une **analyse du contexte** préalable et de considérer les différents pré-requis à leur introduction : la nature et les causes de la faim ; le cadre politique ; les initiatives de transferts sociaux existantes ; et le contexte et la capacité institutionnels.

Concevoir un programme de transferts sociaux appropriés requiert une **compréhension** fine de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté. La plupart des pays ont déjà, sous une forme ou une autre, un système d'évaluation de la vulnérabilité en place afin de : identifier, quantifier et établir des priorités parmi les divers types de vulnérabilité présents au sein de la population ; catégoriser les groupes frappés par l'insécurité alimentaire et la pauvreté, ou susceptibles de le devenir ; et évaluer l'impact sur eux de différents chocs. L'utilisation d'outils d'analyse et de suivi de la vulnérabilité permet une compréhension des groupes et des zones prioritaires. Ceci dicte en retour la nature de la réponse possible, et donne une meilleure connaissance de l'étendue du problème. Finalement, pour mieux comprendre la nature de l'insécurité alimentaire et identifier les réponses les plus appropriées et adéquates, il est important de consulter les personnes en insécurité alimentaire elles-mêmes.

Les transferts sociaux qui visent à la sécurité alimentaire peuvent être inclus dans nombre de politiques sectorielles. Il est donc important de comprendre le **contexte politique**. La volonté politique est un autre pré-requis essentiel à la mise en œuvre de systèmes intégrés de transferts sociaux. Les constitutions, les plans nationaux de développement et les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) actuels sont des points de départ de l'engagement politique. A partir de là, et tout particulièrement dans les cas où la sécurité alimentaire ou la protection sociale constituent déjà une pièce maîtresse des DSRP et des plans nationaux de développement, il est souhaitable que les pays soient dotés d'une politique ou stratégie nationale de protection sociale multisectorielle. Ceci fournit un cadre agréé pour les interventions de transferts sociaux, derrière lequel les différents intervenants peuvent se rallier.

La conception de transferts sociaux devrait : prendre en compte la capacité et les cultures locales ; s'appuyer sur ce qui existe déjà et qui a montré de bons résultats ; et considérer les contraintes de capacité éventuelles. En pratique, ceci peut nécessiter un **inventaire** des initiatives de transferts sociaux existantes dans le pays et une revue des dépenses actuelles dans le but de voir celles qui pourraient déjà être rationalisées et consolidées avant même d'envisager de nouvelles dépenses.

Il est important de passer en revue le niveau d'intérêt et les capacités des différentes **institutions** qui sont déjà impliquées ou pourraient éventuellement avoir un rôle à jouer dans les programmes de transferts sociaux (telles que les ministères, l'administration décentralisée, les organisations de la société civile et les organismes privés). Il est également crucial d'avoir en place un mécanisme clair assurant la coordination nécessaire entre eux. Le renforcement des capacités est essentiel. Assurer des transferts sociaux à une échelle nationale requiert de grandes capacités humaines et techniques, et celles-ci manquent souvent, particulièrement au niveau local. Il ne s'agit pas seulement des compétences techniques nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des transferts sociaux, mais également de compétences en matière de gestion financière, de suivi et d'évaluation d'impact.

Chapitre 6 – Conception des transferts sociaux

Nombre d'**aspects de la conception** doivent être pris en compte dans l'élaboration des transferts sociaux : objectifs ; ciblage ; obligation de travail ; mécanismes de sortie ; type de prestation ; niveau de prestation ; mécanismes de distribution ; et conditionnalité.

Il est essentiel de fixer des **objectives réalistes** en fonction du groupe cible, ainsi que du type, du niveau et de la durée des prestations envisagés. Fixer des objectifs clairs et réalistes permet de

cadre les discussions sur la pertinence de divers types de transferts sociaux ainsi que l'intégration de garde-fous éventuels afin d'assurer une bonne prise en compte de la dimension de genre et des besoins spécifiques des enfants.

En théorie, **cibler** les ressources sur ceux qui en ont le plus besoin serait le moyen le plus efficace d'exécuter des transferts sociaux. Dans la pratique, ceci peut ne pas toujours être le cas. Le ciblage sur la pauvreté ne se traduit pas nécessairement en transferts plus importants pour les plus pauvres. Nombre de revues montrent que le ciblage tend à réduire les budgets alloués à la pauvreté et à l'assistance publique, les économies théoriques (et parfois plus) étant englouties par les coûts administratifs et la corruption. Des programmes mal ciblés peuvent imposer des coûts dépassant les économies qui seraient théoriquement réalisées si l'on n'atteignait que les plus pauvres. Ainsi il est essentiel d'opérer un arbitrage entre économies en transferts sociaux et surcoûts en processus de ciblage. Ce faisant, il convient d'avoir à l'esprit que les coûts de ciblage incluent non seulement des coûts directs d'administration des mécanismes de ciblage pour le fournisseur des allocations, mais également des coûts privés encourus par les participants au programme devant se conformer aux exigences du processus de ciblage, ainsi qu'un éventail de coûts sociaux, politiques et autres.

Une discussion particulière sur le cas des **travaux publics** est nécessaire. Ceux-ci sont souvent cités comme une approche « gagnant-gagnant-gagnant » sur la base qu'ils : (a) simplifient le ciblage en introduisant un élément d'auto-sélection ; (b) génèrent des biens productifs ; et (c) réduisent les risques de dépendance en introduisant une obligation de travail. Cependant, il y a un risque que les programmes de travaux publics fassent ces trois choses de manière sous-optimale. Il vaudrait mieux préférer des plans de garanties d'emploi permettant aux bénéficiaires eux-mêmes de décider si, quand, et pour combien de temps ils en bénéficient.

En ce qui concerne les **mécanismes de sortie**, il est important de prendre conscience tout d'abord que certains bénéficiaires continueront à recevoir des transferts indéfiniment, jusqu'à leur mort. D'autres bénéficiaires peuvent avoir une limite claire. C'est le cas par exemple des enfants qui cessent de recevoir une allocation à un âge donné, ou des mères qui reçoivent des allocations durant la grossesse. Mais pour beaucoup d'autres bénéficiaires, le moment à partir duquel ils peuvent sortir d'un programme particulier sera bien moins nettement défini, et dépendra de nombreux facteurs. Une sortie est plus probable lorsqu'un paquet complet de soutien est fourni de manière intégrée, lorsque les transferts sociaux sont liés à des mécanismes tels que le microcrédit, la microfinance et la micro-assurance (par exemple indexée sur les phénomènes météorologiques), et lorsque des services sociaux complémentaires sont proposés.

Comme déjà discuté, il existe de nombreux **types** de transferts sociaux. Choisir le meilleur est difficile mais essentiel au succès d'un programme. De manière générale, il est maintenant reconnu que le transfert par défaut devrait être de type monétaire (comme c'est le cas dans la majorité des pays de l'OCDE). Il est cependant important de reconnaître que dans certaines circonstances particulières d'autres types peuvent être plus appropriés. Dans certains cas, il est possible de concevoir des transferts monétaires et alimentaires comme options complémentaires se renforçant mutuellement.

Un autre point important est de fixer la **valeur** du transfert (ou le niveau de l'indemnité dans le cas des travaux publics). Ceci est avant tout une décision politique, établissant un compromis entre trois objectifs potentiellement contradictoires, ceux de rendre le niveau de l'allocation adéquat, finançable et acceptable. Il y a ensuite des questions relatives à la pondération du transfert (par individu ou par ménage, en faisant ou non varier le montant en fonction de la taille du ménage) et à l'ajustement de sa valeur en cas de hausse des prix alimentaires au travers d'une forme d'indexation.

Les **systèmes de distribution** ont une importance cruciale et parfois sous-estimée dans les régimes de transferts sociaux. Les coûts de mise en place, dès le départ, d'un système coût-efficace (coûts qui pourraient, au moins en partie, être pris en charge par un bailleur de fonds) sont souvent

récupérés plusieurs fois durant la vie du régime du fait de l'efficacité améliorée. Des transferts réguliers et fréquents sont à préférer. Mais il y a un choix à faire entre utiliser un mécanisme de « stock », où les bénéficiaires doivent se rendre à un lieu donné à un moment donné pour récupérer leur allocation, et un mécanisme de « flux », où le montant de l'allocation est par exemple automatiquement crédité au bénéficiaire. Ce choix sera souvent dicté par la technologie choisie pour la distribution. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication offrent un potentiel d'améliorations remarquables dans la distribution des transferts, permettant notamment aux revendeurs locaux ou aux compagnies de téléphonie mobile d'agir comme agents de distribution.

La question de savoir si imposer des **conditionnalités** aux transferts sociaux augmente ou non leur impact est importante. Les transferts monétaires conditionnels se sont avérés efficaces pour améliorer les résultats scolaires et de santé, mais les régimes non conditionnels aussi. A ce jour, il n'y a pas de preuves robustes de l'impact incrémentiel de la conditionnalité elle-même. Ajouter une conditionnalité augmente de façon certaine le coût et la complexité d'un programme, tant du point de vue du fournisseur, du fait du besoin de surveiller et renforcer la conformité, que du point de vue du bénéficiaire, notamment dans les cas où l'offre de services est limitée. Cela peut cependant accroître l'intérêt politique du programme auprès des non-bénéficiaires, en ne donnant pas l'impression que les personnes dans le besoin « obtiennent beaucoup pour rien ». Exiger une contrepartie aux aides peut paradoxalement rendre le régime plus finançable.

Chapitre 7 – Gestion des transferts sociaux

Nombre de questions de **gestion** importantes sont associées à l'opérationnalisation effective des transferts sociaux : coût ; financement et viabilité ; mise en œuvre ; et suivi et évaluation.

La question du **financement** des transferts sociaux est essentielle. Le point de départ devrait être la disponibilité des ressources gouvernementales. Le gouvernement peut déjà dépenser des montants substantiels sur des projets et mesures non coordonnés qu'il considère du domaine du « soutien social » mais qui peuvent ne pas être aussi efficaces qu'un régime national coordonné ciblé sur les plus pauvres. Dans de nombreux pays, les possibilités ne manquent pas de générer plus de revenus grâce à une amélioration de l'efficacité du système de perception des impôts. De plus, les gouvernements peuvent avoir, ou peuvent être en mesure d'établir, des fonds sociaux (alimentés par exemple par une taxe sur le carburant ou les billets d'avion) susceptibles d'être utilisés au financement des régimes sociaux. Par ailleurs, les gouvernements doivent également prendre en considération les coûts (souvent bien plus élevés) de l'inaction.

Un point clé dans la conception des régimes de transferts sociaux est de gérer le risque fiduciaire. Des systèmes de qualité aident à gérer ce risque. Une fonction « suivi et évaluation » adéquate y contribue également. Les **systèmes informatiques de gestion** sont une composante essentielle de tout régime de transferts sociaux, potentiellement basés sur un unique registre consolidé des bénéficiaires de l'assistance sociale. Ceci en retour peut faciliter la mise en œuvre de systèmes de responsabilisation tels que les procédures de règlement des griefs, les processus d'appel et les campagnes complètes de communication.

Les systèmes de **suivi et évaluation** des transferts sociaux sont étroitement liés aux systèmes d'information pour la gestion. De tels systèmes devraient non seulement mesurer l'efficacité et l'efficacité opérationnelles, mais également collecter des preuves de résultats au travers d'une **évaluation d'impact** plus complète. Une telle évaluation est souvent ponctuelle et utilise des méthodes quantitatives expérimentales ou quasi-expérimentales permettant de comparer le groupe traité avec un groupe témoin.

Chapitre 8 – Appui aux transferts sociaux

Il y a quatre **domaines d'intervention** potentiels pour l'engagement de la Commission Européenne dans les transferts sociaux : contribuer au dialogue politique autour des transferts sociaux ; soutenir le développement de la capacité nationale à envisager, concevoir, mettre en œuvre et évaluer des régimes de transferts sociaux ; fournir des ressources financières supplémentaires à l'Etat pour des régimes de transferts sociaux ; et/ou soutenir des acteurs non étatiques dans la fourniture de transferts sociaux.

En termes de **dialogue politique**, au lieu d'utiliser des moyens de pression sur le plan financier ou d'appuyer des projets pilotes qui se révèlent souvent inefficaces, les partenaires au développement peuvent adopter des stratégies plus douces pour encourager les pays à institutionnaliser des politiques permanentes de protection sociale. De telles stratégies incluent : la sensibilisation et le plaidoyer fondé sur les preuves dans le but de faire évoluer les attitudes et perceptions ; des sessions de formation et des voyages d'étude afin de disséminer les preuves scientifiques et renforcer la capacité des ministères en charge des affaires sociales à plaidoyer en faveur des transferts sociaux de manière crédible ; une expertise externe pour mener des études de faisabilité ; etc.

La Commission Européenne peut jouer un rôle majeur en soutenant le développement de la **capacité** des pays partenaires dans le domaine des transferts sociaux. Ceci devrait être basé d'une part, sur des évaluations systématiques des institutions nationales afin d'identifier les capacités existantes, les procédures et les faiblesses, et d'autre part, sur le développement de programmes et de supports de formation génériques pouvant être adaptés à la formation du personnel national des institutions de protection sociale ou de sécurité alimentaire.

En certaines occasions, les **ressources des bailleurs de fonds** peuvent servir à cofinancer les transferts sociaux. Plus souvent, le rôle des bailleurs de fonds peut être de couvrir les coûts d'investissement uniques associés à la mise en place d'un programme de transferts sociaux à l'échelle nationale. Ces investissements comprennent le renforcement de capacités, mais également la mise en place ou le renforcement de systèmes nationaux d'identification (par exemple à l'aide de cartes à puce), de systèmes de distribution (par exemple au travers des détaillants en utilisant des terminaux de points de vente, ou des opérateurs de télécommunications en utilisant les téléphones portables), de services financiers (par exemple au travers des banques, des distributeurs automatiques et des bureaux de poste), et de systèmes de suivi et évaluation indépendants.

Enfin, dans les situations où l'Etat n'a pas la volonté ou la capacité de fournir une assistance aux citoyens dans le besoin, la Commission Européenne peut décider de soutenir directement la mise en œuvre de transferts sociaux en passant par des **acteurs non étatiques** (organisations non gouvernementales, compagnies, agences des Nations Unies).

Chapitre 9 – Financement des transferts sociaux

Divers types de **modalités d'octroi de l'aide** sont à la disposition de la Commission Européenne, et notamment trois approches principales : l'approche par projet, l'approche sectorielle et l'approche macro (ou globale). Les transferts sociaux peuvent être financés au travers de chacune des trois modalités de financement de la Commission Européenne associées : l'utilisation des procédures de la Commission Européenne de passation des marchés et d'octroi des subventions ; l'utilisation de fonds communs centralisés ; et l'utilisation de l'appui budgétaire, sectoriel ou général.

En matière de transferts sociaux, la littérature arrive en général à la conclusion que **l'approche traditionnelle par projet** n'est pas appropriée à la mise en œuvre des régimes de transferts sociaux eux-mêmes, bien qu'elle puisse jouer un rôle en soutenant des actions spécifiques dans les phases de planification, de conception et de démarrage. **L'approche macro** (ou globale) renforce

l'appropriation nationale, mais elle présente aussi des limites évidentes du fait de sa sensibilité aux influences politiques et de la difficulté de la faire accepter auprès des mandants des bailleurs de fonds. Sur cette base, l'**approche sectorielle**, liée à un régime spécifique de transferts sociaux ou à une stratégie plus large de protection sociale ou de sécurité alimentaire, pourrait être la meilleure option pour faciliter une approche à plus long terme et plus prévisible qui reste acceptable par les mandats des bailleurs de fonds.

Annexes

Le Document de Référence comprend également deux annexes et des références bibliographiques :

- **Annexe 1 – Glossaire**

Cette annexe fournit les définitions de termes clés de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la protection sociale telles qu'adoptées dans ce Document de Référence.

- **Annexe 2 – Informations et orientations complémentaires**

Cette annexe renvoie le lecteur désireux d'approfondir ses connaissances vers quelques-unes des formations courtes disponibles à ce jour et vers une série de sites Internet de référence traitant de sujets ayant trait aux transferts sociaux, à la sécurité alimentaire ou à la protection sociale.