

LA PAUVRETÉ DES ENFANTS APERÇU

NOVEMBRE 2010
POLITIQUES ET PRATIQUES DE L'UNICEF

Donnez simplement de l'argent aux pauvres – et les enfants en profiteront

Armando Barrientos, professeur et directeur de recherche au Brooks World Poverty Institute, Université de Manchester, Royaume-Uni



Quels sont les principaux messages que vous adressez aux responsables politiques dans votre livre *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South* (Donnez simplement de l'argent aux pauvres: une révolution du développement en provenance des pays du Sud)?

Ce livre (Barrientos, Hanlon et Hulme, 2010) est porteur d'un message essentiel : les transferts directs en faveur des ménages pauvres constituent un élément déterminant des stratégies de réduction de la pauvreté et de développement dans les pays du Sud. La croissance génère des possibilités économiques et les services de base favorisent le développement humain. Les transferts directs aux ménages se trouvant dans une extrême pauvreté leur permettent d'accéder à des services et les associent à la croissance.

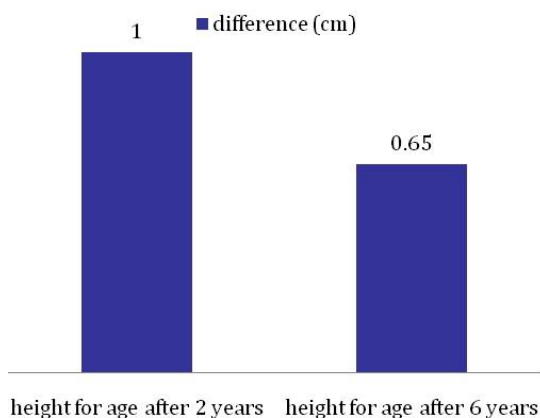
Ce livre dresse un bilan et fournit une évaluation [de la croissance rapide des programmes de protection sociale dans les pays en développement au cours de la dernière décennie](#). Ceci est décrit comme étant une révolution « silencieuse » dans la réflexion sur le développement. Des programmes de grande envergure tels que *Bolsa Família* au Brésil, *Child Support Grant* en Afrique du Sud ou le *National Guarantee Scheme* en Inde sont l'expression d'une réponse de pays du Sud à la pauvreté et aux privations. On soutient dans ce livre que l'émergence de programmes novateurs dans un bon nombre de pays en développement apporte la démonstration qu'il est possible à tous d'apprendre à éradiquer la pauvreté à condition de bien vouloir écouter une leçon venue du Sud.

À l'UNICEF, nous nous intéressons particulièrement à l'impact de la protection sociale et des transferts en espèces sur les enfants. Quelles sont les preuves d'un tel impact ?

Les enfants constituent la majorité des pauvres dans le monde et, pour toute tentative sérieuse de réduction de la pauvreté, il faut prendre en compte l'impact de cette politique sur les enfants. De plus, une sortie permanente et durable de la pauvreté nécessite de la part des responsables politiques une focalisation sur le développement de l'enfant. La malnutrition, l'insuffisance des soins de santé et de la vaccination, une scolarisation limitée et une entrée précoce sur le marché du travail accroissent les probabilités de pauvreté et contribuent à la persistance de la pauvreté de génération en génération. Des programmes de protection sociale novateurs qui ont vu le jour dans le Sud ont intégré ces idées lors de la fixation des objectifs et de la définition de la conception du programme.

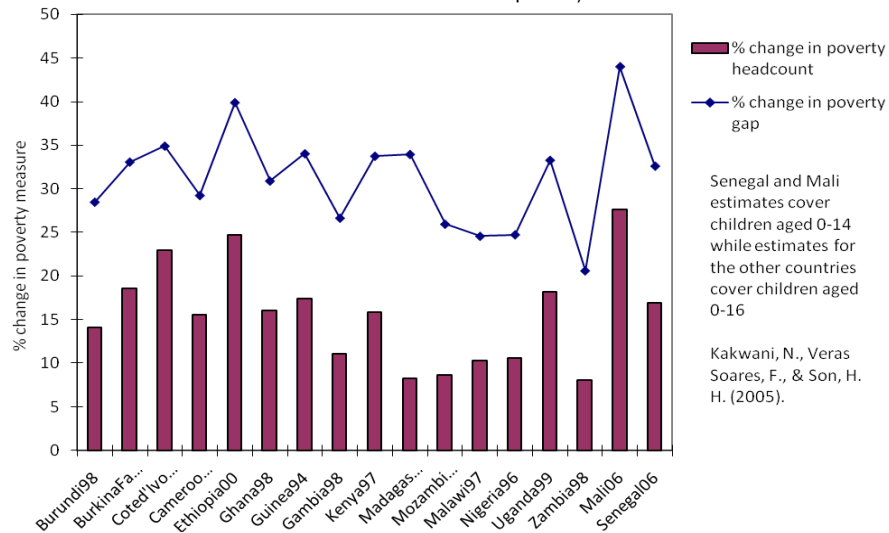
Les programmes de transfert pour le développement humain que connaît l'Amérique latine (appelés également programmes conditionnels de transferts en espèces, dans le vocabulaire des politiques internationales), *Oportunidades* au Mexique ou *Bolsa Família* au Brésil, combinent les transferts d'espèces et les transferts en nature avec scolarisation et soins de santé, l'accent étant mis sur les enfants avec le but de mettre fin à cette transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Au Mexique,

Difference in height for age between OPORTUNIDADES treatment (joined 1998) and control (joined 2000) groups in 2003 for 2-6 year olds



Gertler, P., & Fernald, L. C. (2005).

Simulated poverty impact of a child benefit for selected countries in Africa. Transfer is set at 30% of the poverty line



Senegal and Mali estimates cover children aged 0-14 while estimates for the other countries cover children aged 0-16
Kakwani, N., Veras Soares, F., & Son, H. (2005).

l'évaluation de l'impact d'*Oportunidades* a permis de constater une amélioration significative chez l'enfant, au niveau de la nutrition, de la situation sanitaire et de la scolarisation. Les programmes focalisés sur le développement humain ont de plus en plus d'influence en Afrique et en Asie.

Les transferts de revenus en faveur des ménages pauvres auront un impact sur le développement des enfants même lorsque les programmes ne les visent pas directement. Des études sur l'impact des « social pensions » (allocations vieillesse), par exemple, ont montré, elles aussi, l'incidence sur le développement de l'enfant.

Les filles constituent pour l'UNICEF un sujet de préoccupation particulière, dans un bon nombre de contextes. Que sait-on de l'impact de la protection sociale sur les nourrissons de sexe féminin, les écolières et les adolescentes ?

L'impact des programmes de protection sociale sur les questions de genre varie en fonction de leurs objectifs et de leur conception. Dans les programmes centrés sur le développement des enfants, les transferts passent généralement par la mère, afin de faire en sorte que ce supplément de ressources soit utilisé efficacement. Dans certains programmes axés sur le développement humain, l'amélioration du développement des filles se traduit par un différentiel dans le montant des transferts. Parce que les femmes vivent en moyenne plus longtemps que les hommes, une majorité des bénéficiaires directs des allocations vieillesse sont des femmes. Cela a une certaine incidence sur les filles. En Afrique du Sud, par exemple, on constate des progrès dans la scolarisation des filles et dans leur nutrition au sein de ménages où se trouvent des femmes disposant d'une allocation vieillesse. Le défi, c'est d'aller plus loin dans la dimension hommes-femmes des objectifs et dans la conception du programme.

Les programmes de transferts sociaux contribuent-ils à la réduction du travail des enfants ou leur impact est-il plus complexe ?

Il existe peu de programmes de protection sociale ayant explicitement pour but la réduction du travail des enfants, bien que des programmes soient axés sur une augmentation de la scolarisation et donc –implicitement– de la fréquentation scolaire. Le problème, c'est que les enfants peuvent passer leur temps à étudier en classe, à travailler ou à pratiquer d'autres activités (à jouer, par exemple). En pratique, il est difficile de mesurer précisément les

variations dans l'emploi du temps des enfants. Les programmes de protection sociale ont démontré leur efficacité sur le plan de l'amélioration de la scolarisation des enfants et ils montrent globalement une certaine réduction dans le travail des enfants en dehors de leur foyer. Mais il est difficile de déceler des variations dans le travail des enfants chez eux, en particulier pour les filles. Aussi devons-nous prendre des précautions pour répondre à cette question. Peut-être la politique devrait-elle être axée sur l'achèvement par les enfants de leur cycle scolaire, ce qui va améliorer leurs perspectives sur le marché du travail, tout en faisant de gros efforts pour éradiquer le travail des enfants dans les travaux dangereux.

Les programmes de transfert axés sur les enfants sont-ils le meilleur moyen de cibler des allocations en faveur des enfants pauvres ou les enfants profitent-ils d'autres types de transferts ?

Des études sur divers programmes de transfert permettent de dire avec une certaine assurance que tous les transferts axés sur les ménages pauvres profitent aux enfants. Elles montrent en outre que les programmes de transfert axés spécifiquement sur les enfants ont tendance à avoir davantage d'impact sur leur bien-être. Des études sur le programme mexicain *Oportunidades* constatent une amélioration significative de la scolarisation des filles et des garçons, en particulier pour les filles en âge d'aller dans le secondaire.

Par ailleurs, il faut considérer attentivement le champ d'application des programmes de transfert focalisés sur les enfants. Le programme sud-africain Child Support Grant effectue des transferts en faveur des enfants se trouvant dans des ménages pauvres, mais il compte sur d'autres programmes et d'autres politiques pour veiller à ce que les enfants aient accès aux soins de santé, à la nutrition, etc. *Oportunidades*, au Mexique, réunit ces interventions dans un programme intégré. *Chile Solidario* va encore plus loin en intégrant sept types d'interventions liées au bien-être: le revenu, l'emploi, la santé, l'éducation, le logement, l'enregistrement des naissances et les relations à l'intérieur du ménage. Les programmes intégrés de lutte contre la pauvreté peuvent s'attaquer plus efficacement à la nature multidimensionnelle de la pauvreté et en particulier à la pauvreté extrême et persistante.

Les transferts d'espèces conditionnels sont à présent très appréciés, mais est-il souhaitable et réalisable de pratiquer la conditionnalité dans des pays où la qualité des services fournis est faible voire très faible ?

Les programmes de lutte contre la pauvreté se déroulent dans des conditions qui ne sont pas nouvelles. Les garanties de travaux publics et d'emploi offrent des transferts aux ménages à condition qu'ils apportent leur main d'œuvre, ce qui constitue un moyen d'encourager les ménages vivant dans la pauvreté à s'auto-sélectionner pour le programme. Les programmes axés sur le développement humain exigent des ménages bénéficiaires qu'ils fassent en sorte que les membres du foyer aient accès aux soins de santé primaire et que les enfants aillent à l'école. Ainsi, on a prévu les conditions permettant d'atteindre les objectifs du programme.

Dans les pays à faible revenu, présentant de graves lacunes au niveau des infrastructures sanitaires et scolaires, il n'est pas possible de faire jouer ces conditions puisque les ménages bénéficiaires ne pourraient pas les respecter. C'est de l'ordre du bon sens, mais on passe à côté des conditions. En Amérique latine, les programmes axés sur le développement humain s'appliquent à améliorer les niveaux de développement humain pour mettre un terme à la persistance de la pauvreté de génération en génération. Si tel était le principal objectif dans les pays à faible revenu et avec des infrastructures de services limitées, les transferts inconditionnels ne réussiraient pas. Ce qu'il faut, c'est que les programmes de lutte contre la pauvreté prévoient des transferts directs aux ménages pauvres et que cela soit associé à l'amélioration des infrastructures de services.

Les pays pauvres peuvent-ils se permettre de « donner de l'argent aux pauvres » ? Ces programmes sont-ils viables?

Les programmes de protection sociale sont viables dans la plupart des contextes. L'Afrique du Sud consacre environ 3,5 pour cent de son PIB à des dons d'assistance sociale et le Lesotho dépense 2,4 pour cent de son PIB à l'allocation vieillesse, mais ces pays constituent des exceptions. *Oportunidades*, au Mexique, et *Bolsa Família*, au Brésil, absorbent de l'ordre de 0,5 à 0,7 pour cent du PIB. Dans les pays à faible revenu, [le financement est le plus gros obstacle au développement de la protection sociale](#). Il existe un bon nombre de sources de financement pour la protection sociale: les impôts nationaux et les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles; la réaffectation de financements consacrés à des programmes dont les résultats ne sont pas satisfaisants; les recettes provenant d'une annulation de la dette; et l'aide internationale. Les programmes de transfert sociaux ont des coûts de mise en place élevés. C'est la raison pour laquelle l'aide internationale est importante dans les pays à faible revenu. Néanmoins, la durabilité et la légitimité des programmes requièrent un soutien politique dans le pays et un financement à moyen terme.

Quelques sources d'information générales

- Barrientos, A., and DeJong, J. (2006) '[Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?](#)' (Réduire la pauvreté des enfants: un bon moyen?) *Development Policy Review*, 24(5), 537-552.
- Barrientos, A., Hanlon, J. and Hulme, D. (2010) [Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South](#) (Donnez simplement de l'argent aux pauvres : la révolution du développement venant du monde du Sud), Kumarian Press.
- Barrientos, A., Maitrot, M. and Niño-Zarazúa, M.A. (2010). [Social Assistance in Developing Countries Database Version 5.0](#) (Base de données version 5.0 sur l'assistance sociale dans les pays en développement). Dossier de travail du Brooks World Institute : Chronic Poverty Research Working Paper (Dossier de travail pour la recherche sur la pauvreté endémique).
- Gertler, P., and Fernald, L. C. (2005). Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales (Impact à moyen terme du programme Oportunidades sur le développement des enfants en zone rurale). Dans B. Hernandez Prado & M. Hernández Avila (Eds.), *Evaluación Externa de Impacto del Programa Oportunidades 2004: Alimentación* (Évaluation externe de l'impact du programme Oportunidades 2004 : l'alimentation) (Vol. 3, pp. 51-85). Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Kakwani, N., Veras Soares, F., and Son, H. H. (2005). [Conditional cash transfers in African countries](#) (Les transferts en espèces conditionnels dans les pays africains). Working Paper 9. Brasilia: International Poverty Centre.

La Pauvreté des Enfants Aperçu réunit des contributions de membres du réseau et ne représente pas forcément le point de vue de l'UNICEF. Veuillez envoyer votre contribution aux *Aperçu* aux rédacteurs de la série, Isabel Ortiz, Gaspar Fajth, Sharmila Kurukulasuriya, Solrun Engilbertsdottir et Louise Moreira Daniels à l'adresse suivante child-poverty@groups.dev-nets.org