

Créer des mécanismes de sortie de la pauvreté pour les plus démunis : premières leçons sur les modèles associant filet de sécurité et développement d'activités

Il est fréquent que les pauvres situés tout en bas de l'échelle économique soient exclus de la microfinance, ou s'en écartent eux-mêmes. En général, leurs revenus sont trop faibles et trop aléatoires pour permettre le remboursement de prêts ou tout investissement au-delà de la satisfaction de leurs besoins alimentaires essentiels. Dans certains pays, les très pauvres bénéficient du soutien de programmes de protection sociale, en général sous forme d'aides financières ou alimentaires, ou de mécanismes garantissant l'emploi. Depuis 2006, le CGAP et la Fondation Ford explorent l'hypothèse selon laquelle un modèle de « progression » (*graduation model**) peut créer un parcours permettant aux pauvres d'émerger de la pauvreté extrême, en adaptant une méthodologie mise au point par BRAC au Bangladesh.

Le modèle de progression cible les indigents : ceux qui sont complètement dépourvus de biens et dont la précarité alimentaire est chronique. Les programmes de protection sociale aident en général ces personnes à survivre, mais ils ne leur permettent pas d'accumuler des biens. Le modèle de progression associe un soutien répondant aux besoins immédiats à des investissements à plus long terme en formation, en services financiers et en développement d'entreprise de façon à ce que, dans un délai de deux ans, les participants soient armés pour se hisser eux-mêmes hors de l'extrême pauvreté. La présente Note décrit les conclusions préliminaires tirées de la mise en œuvre du modèle de progression.

Le modèle

Le terme anglais « *graduation* » désigne une approche selon laquelle les participants sortent des programmes de protection sociale et progressent (*graduate*) vers des activités générant un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins sans recourir à des aides extérieures. Le modèle de progression a été conçu à l'origine par BRAC au Bangladesh. Depuis cinq ans, le programme de BRAC (*Specially Targeting the Ultra Poor*) a touché 800 000 foyers, dont 70 % ont désormais réalisé leur sécurité alimentaire et exercent une activité économique durable et viable.

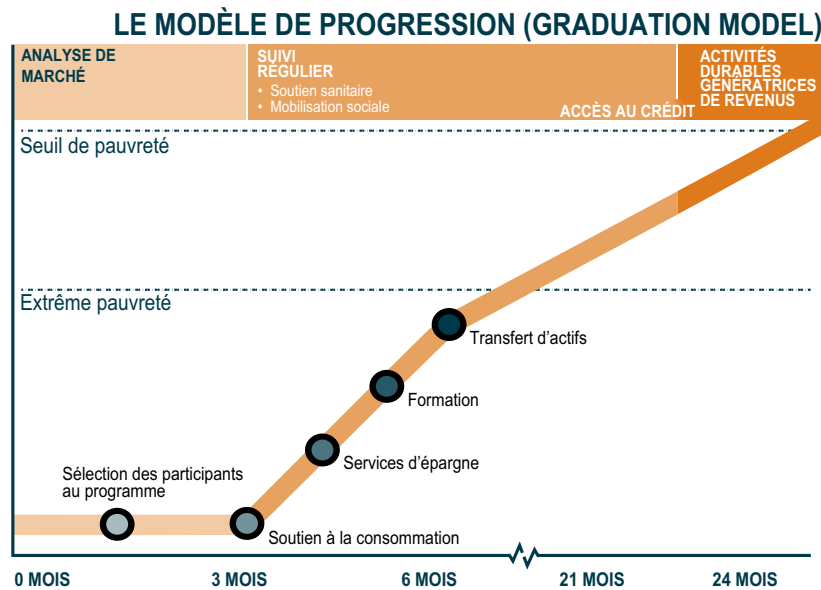
Depuis 2006, le CGAP et la Fondation Ford ont adapté l'expérience de BRAC à d'autres contextes. Neuf programmes de progression pilotes sont en cours en Éthiopie, en Haïti, au Honduras, en Inde, au Pakistan, au Pérou et au Yémen, et s'inscrivent dans les contextes institutionnels, économiques et culturels les plus divers. Les programmes pilotes ont été mis en œuvre au moyen de partenariats formés avec des prestataires de services financiers, des organisations non gouvernementales (ONG) et des programmes publics de protection sociale². Plusieurs de ces programmes pilotes mesurent l'effet de l'intervention sur la vie des participants à l'aide d'évaluations d'impact rigoureuses randomisées et d'études qualitatives.

L'approche adoptée par le modèle de progression est holistique et intensive, et elle exige un degré important d'efforts concertés. La réussite repose essentiellement sur la bonne programmation dans le temps des services de développement, et sur un suivi minutieux et des interactions régulières entre le personnel du programme et les ménages participants.

La **sélection des participants** est cruciale car elle doit garantir que seuls les ménages les plus pauvres sont admis dans le programme. Une première identification peut être effectuée à l'aide d'une classification des ménages par niveau de richesse effectuée de manière

* NdT : le terme anglais « *graduation* » désigne à la fois la réussite des objectifs d'un programme et le passage à la phase suivante de la vie du « *graduate* » soit, dans le cas présent, à une existence hors de la pauvreté extrême. Dans ce document, nous utilisons « modèle de progression » pour traduire « *graduation model* ».

¹ Les programmes pilotes en Inde sont mis en œuvre par SKS, Trickle Up et Bandhan. Fonkoze administre un programme pilote en Haïti ; Odef et le Plan opèrent au Honduras ; Asociacion Arawiwa et le Plan administrent un programme au Pérou ; Relief Society of Tigray opère en Éthiopie ; le Social Fund for Development et le Social Welfare Fund administrent un projet au Yémen. Le Pakistan Poverty Alleviation Fund a mis en œuvre le programme pilote du Pakistan par l'intermédiaire de cinq partenaires (Aga Khan Planning et Building Services Pakistan, Badin Rural Development Society, Indus Earth Trust, Sindh Agricultural and Forestry Workers Coordinating Organization et Orangi Charitable Trust).



participative au sein de la communauté et par le biais d'enquêtes simples auprès des foyers. En outre, il s'est avéré nécessaire de prévoir des visites par des cadres du programme afin d'éviter la participation de ménages mieux lotis. Par ailleurs, étant donné que le modèle est fondé sur le renforcement des activités économiques, il ne peut recruter que des personnes qui sont capables, physiquement ou mentalement, de gérer une petite entreprise.

Une fois que les participants ont été sélectionnés pour le programme, ils reçoivent dans un premier temps **un soutien à la consommation** sous la forme d'une petite somme d'argent ou de biens en nature. Ce soutien leur donne la possibilité de « respirer », en stabilisant leur consommation. Il peut être offert dans le cadre d'un programme de protection sociale déjà en place.

Le fait de discuter du montant et de la durée du soutien avec les participants établit la confiance et les aide à faire des projets pour la période qui suivra l'arrêt du soutien.

Une fois que la consommation alimentaire des participants a atteint un équilibre, ils sont encouragés à **épargner**, en général dans un compte individuel ouvert auprès d'une institution de microfinance (IMF). Non seulement cette approche permet d'accumuler un patrimoine, mais l'épargne régulière inculque une discipline financière et familiarise les participants potentiels avec l'IMF. La plupart des sites pilotes ont ressenti le besoin de former les participants à la gestion de trésorerie et à la gestion financière.

Les participants reçoivent en outre **une formation** qui doit les aider à s'occuper de leurs actifs et à gérer une activité génératrice de revenus. Même rudimentaire, une telle formation est essentielle pour la réussite des petites entreprises. Cette formation comprend également des informations sur les sources d'assistance et les services disponibles (services vétérinaires par exemple).

Quelques mois après le début du programme, chaque participant bénéficie d'un **transfert d'actif** subventionné, ce qui lui permet de démarrer une activité économique. Pour identifier des options de subsistance pérennes dans des filières capables d'absorber de nouveaux arrivants, il faut commencer par analyser minutieusement les services d'appui et les infrastructures de marché. Une fois que plusieurs options ont été identifiées, le participant fait son choix dans une gamme d'actifs, en fonction de ses préférences et de son expérience. Si l'on veut réduire les risques, les ménages doivent entreprendre plusieurs activités ; il convient d'associer des actifs à court terme à des actifs à long terme. Si l'actif choisi est du bétail, ce dernier doit être autant que possible résistant aux maladies et facile à soigner.

La partie cruciale du modèle est celle du **suivi régulier** et de l'encadrement des participants par un personnel dédié. En général, les personnes indigentes manquent de confiance en elles-mêmes et ne possèdent aucun capital social. La formation renforce les compétences et la confiance, mais elle ne suffit pas à stimuler la confiance en soi. Les visites hebdomadaires du personnel du programme dans les ménages participants ont un but de suivi, mais leur objectif principal est bien plus de « coacher »

les participants tout au long des 18 à 24 mois du programme. Pendant ces réunions, le personnel aide les participants à planifier leur activité professionnelle et à gérer leur argent, tout en offrant soutien social et services de soins et de prévention sanitaire. Dans plusieurs cas, il s'est révélé essentiel d'associer au programme un prestataire de soins de santé, qu'il s'agisse d'une structure publique ou d'options offertes par des organisations non gouvernementales. Le soutien et la solidarité fournis par le biais de réunions de groupe et par la participation à des groupes d'entraide contribuent également à renforcer la confiance. Plusieurs programmes pilotes ont créé des « comités d'assistance villageoise » : ils comprennent habituellement des personnalités locales, telles que des membres du clergé, des enseignants ou des anciens du village. Ces comités soutiennent les participants pendant le programme et peuvent poursuivre leur appui après la fin du programme. Ils offrent un soutien personnalisé aux participants et intègrent les personnes isolées au sein de la population locale en évitant de surcharger le personnel du programme.

Les programmes pilotes sont fortement structurés, avec une progression vers des **activités professionnelles pérennes** représentant l'objectif ultime. Ils adoptent une approche contractuelle, en fixant aux participants des cibles claires. Bien que l'objectif primordial de tous les programmes pilotes soit d'aider les gens à échapper à la pauvreté extrême, chaque programme individuel établit ses propres critères de progression en fonction de son contexte. Atteindre la sécurité alimentaire, stabiliser son revenu, accéder aux soins de santé et se doter d'un plan d'avenir sont des éléments cruciaux pour sortir de la pauvreté extrême. Dans certains cas, les participants au programme deviendront des clients de microfinance à part entière, qui utiliseront les services d'épargne, contracteront et rembourseront des emprunts.

Lors de son démarrage au Bengale occidental (Inde), le programme pilote Bandhan ne possédait pas de « comité d'assistance villageoise » comme ceux de BRAC. Or, par deux fois, des jeunes de villages voisins avaient dérobé le bétail de participants au programme. Dans les deux cas, des anciens du village avaient contribué à l'identification des voleurs et à la collecte d'indemnités pour les victimes. Cette expérience a incité Bandhan à créer des comités villageois dans chaque village. Ces comités assurent désormais la sécurité des participants, leur fournissent des conseils et servent même d'arbitres dans les cas de violence familiale et d'alcoolisme.

Chemen Lavi Miyo, le programme pilote créé par Fonkoze en Haïti a atteint ses objectifs début 2009. Les 150 participants au programme avaient été choisis parmi les ménages caractérisés par le plus extrême degré de pauvreté et de précarité alimentaire et ils étaient tout particulièrement vulnérables car dépourvus de soutien familial. Fonkoze avait décidé que les participants auraient réalisé les objectifs de progression s'ils répondaient aux critères suivants : l'assurance de pouvoir se procurer au moins un repas par jour, un toit en dur sur leur abri, au moins deux activités génératrices de revenus, des biens d'une valeur au moins égale à 150 USD et un plan d'avenir. Sur les 150 participants, 95 % répondaient à ces critères et ont pu quitter le projet. Parmi ces derniers, 7 % ont immédiatement décidé de souscrire un premier emprunt de 25 USD, ce qui constitue leur premier pas en direction des produits de prêt standard de Fonkoze.

Les neuf programmes pilotes étudiés par le CGAP et la Fondation Ford en sont à des stades différents : quatre d'entre eux ont achevé le cycle de progression tandis que les cinq autres sont en cours de mise en œuvre. Dans le cas de Fonkoze (Haïti), 143 participants sur 150 ont atteint l'objectif de progression. La majorité des participants qui n'ont pas achevé le cycle vivait dans une zone bénéficiant d'interventions humanitaires postérieures à un cyclone, et Fonkoze a décidé de ne pas étendre ses opérations dans cette région. À Bandhan (Bengale occidental), la proportion de participants atteignant les objectifs du programme s'élève à 97 %, et l'organisation a déjà commencé à s'étendre dans des zones urbaines aussi bien que rurales. À Trickle Up, toujours dans le Bengale occidental, en dépit des obstacles majeurs rencontrés par les participants au début du projet, dont la grippe aviaire et d'autres maladies, des inondations et un puissant cyclone, 258 des 300 participants au programme pilote avaient atteint l'objectif de progression en octobre 2009. Chacun d'entre eux avait pu se doter d'actifs à hauteur de 150 USD, constituer une épargne de plus de 20 USD et pouvait compter sur des sources de revenus diversifiées. Dans l'État d'Andhra Pradesh, le programme SKS prend en charge les participants par groupes successifs : 360 participants sur 426 avaient atteint leur objectif en octobre 2009. SKS prévoit qu'après le départ du quatrième groupe, le taux de réussite (*graduation*) atteindra 97 %.

Il reste à déterminer si le modèle de progression produit un effet à long terme sur la pauvreté ou si les participants retombent dans leur état initial après l'arrêt du soutien. L'étude d'impact entreprise par le CGAP et la Fondation Ford va continuer à suivre



les résultats, lesquels ne peuvent être constatés qu'à long terme.

Partenariats

Rares sont les organisations capables d'offrir toutes les composantes du modèle de façon efficace. Le programme est généralement une collaboration entre trois partenaires : un prestataire de services financiers (fréquemment une IMF), un organisme assurant ou soutenant l'accès aux activités de subsistance (souvent une ONG) et un prestataire de services de santé. Il peut également être utile d'ajouter des partenaires supplémentaires (un programme de vulgarisation agricole par exemple) en fonction des activités choisies par les participants. Le modèle est généralement administré par une organisation leader, qui est la plupart du temps le prestataire de services financiers ou l'organisme facilitant l'accès aux moyens de subsistance, mais ces leaders ne peuvent obtenir de résultats à eux seuls.

Les programmes de progression requièrent des fonds subventionnés de la part de bailleurs de fonds ou du gouvernement. Bien que l'objectif ultime du modèle soit de transformer les bénéficiaires de l'assistance sociale en entrepreneurs viables ou en salariés indépendants, les participants ciblés auront besoin d'un soutien financier pendant un certain temps, tout comme la plupart des prestataires associés au programme. Les IMF doivent tout particulièrement comprendre qu'un tel programme ne générera pas de bénéfices pour elles. Les IMF

participant aux programmes pilotes considèrent leur participation comme une forme de responsabilité sociale à court terme et comme une source potentielle de nouveaux clients à moyen terme et à long terme. Dans quelques cas, les IMF estiment que l'inclusion des plus démunis s'inscrit clairement dans leur mission, tout en reconnaissant que ce segment d'activité nécessite des fonds subventionnés.

Conclusion

Quel pourcentage de foyers participant au programme atteint les objectifs de progression et réussit à se maintenir hors de la pauvreté extrême ? Quel est le coût de ces programmes ? Quels sont les bénéfices du programme, en termes d'emploi, de création de nouvelles activités économiques et de progrès au niveau de la nutrition et de l'éducation ? Quelles sont les économies réalisées par le gouvernement lorsque des participants sortent des programmes de protection sociale et que leurs besoins en soins de santé diminuent ? Durant cette première phase du programme de progression parrainé par le CGAP et la Fondation Ford, nous examinons la façon dont le modèle fonctionne dans des contextes différents et avec des structures institutionnelles différentes. Durant la phase suivante, nous élargirons notre recherche pour y inclure les coûts et les bénéfices de ce modèle, en le comparant aux interventions de renforcement des moyens de subsistance et aux interventions de protection sociale dissociées.

Références

CGAP et Fondation Ford, *Graduation Program handout*, mai 2009. <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.37512/CGAP%20Ford%20Foundation%20Graduation%20Program%20Handout%202009.pdf>; www.cgap.org/graduation

Hashemi S. et Rosenberg R., *Faire accéder les plus pauvres à la microfinance en associant filets de protection sociale et services financiers*, Note Focus n°34, Washington, D.C. : CGAP, février 2006.

Matin I., Sulaiman M. et Rabbani M., *Crafting a Graduation Pathway for the Ultra Poor : Lessons and Evidence from a BRAC Programme*, Manchester, Royaume-Uni, *Chronic Poverty Research Centre*, mars 2008. www.bracresearch.org.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur son site internet à l'adresse www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN P3-300
Washington, DC
20433 É.-U.

Tél : 202-473-9594
Fax : 202-522-3744

Email:
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2009

AUTEURS :

Mayada El-Zoghbi et Aude de Montesquiou, avec la contribution de Syed Hashemi