

Le modèle de progression pour accroître les revenus et la résilience des plus démunis

Le modèle de progression vise principalement à aider les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables à se doter de moyens de subsistance durables, accroître leurs revenus et échapper à l'extrême pauvreté (figure 1). Ce modèle se décline sous la forme d'une intervention multisectorielle soigneusement échelonnée et assortie d'une aide sociale dont le but est de favoriser la consommation de base, l'acquisition de compétences, l'accès à des capitaux de départ et des possibilités d'emplois en vue de démarrer une activité économique, l'éducation financière et l'épargne, ainsi que l'encadrement de mentors pour renforcer la confiance et les compétences des participants. Ladite intervention est assortie d'échéances précises (en général 24 à 36 mois) de façon à prévenir toute dépendance à long terme. Le parcours des ménages participants se poursuit toutefois au-delà de l'intervention. La pérennité des progrès accomplis dépend de la perception ininterrompue d'un revenu, de la constitution d'un patrimoine et de l'existence de systèmes efficaces de protection sociale à même d'amortir les chocs. Les objectifs de développement durable (ODD) étant globalement axés sur l'élimination de l'extrême pauvreté à l'horizon 2030, le modèle de progression doit faire partie intégrante des stratégies nationales de protection sociale et de réduction de la pauvreté, au même titre que les transferts sociaux, l'emploi garanti, l'assurance sociale et le soutien au marché du travail.

Certes, la proportion de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté a diminué de façon spectaculaire depuis les années 90, mais plus de 700 millions de personnes subsistent encore avec moins de 1,90 dollar par jour. La réalisation de l'ODD no 1 — élimination de l'extrême pauvreté d'ici à 2030 — exige, entre autres stratégies, des interventions ciblées pour aider les populations les plus pauvres à relever leur niveau de vie¹. Il est toutefois coûteux et difficile d'aider efficacement ces populations en raison de leur isolement géographique et social, mais aussi à cause de la complexité et des multiples dimensions de la problématique de la pauvreté. Même lorsqu'elles parviennent à toucher les plus défavorisés, ces interventions ont souvent peu d'effets durables et de nombreux ménages retombent dans une extrême pauvreté.

Le modèle de progression pour les plus pauvres

S'il est vrai que de nombreuses tentatives ont été faites pour mettre au point des modèles destinés à améliorer la situation économique des populations les plus démunies, au moins un modèle s'est avéré très utile pour créer des moyens d'existence durables et sortir « progressivement » ces populations de l'extrême pauvreté. Depuis 2002, le programme du BRAC qui vise à repousser les frontières de la réduction de la pauvreté en ciblant des familles très démunies (CFPR-TUP) aide plus d'un demi-million de ménages bangladais très pauvres à accroître leurs revenus et renforcer leur patrimoine de façon durable. L'étude de suivi d'une évaluation aléatoire effectuée en 2016 par Bandiera et al. révèle que ce programme a des effets positifs sur l'emploi, le revenu (en hausse de 37 %), les actifs (la valeur du patrimoine des ménages a plus que doublé), l'épargne (l'épargne en liquide a été pratiquement multipliée par neuf) et la consommation

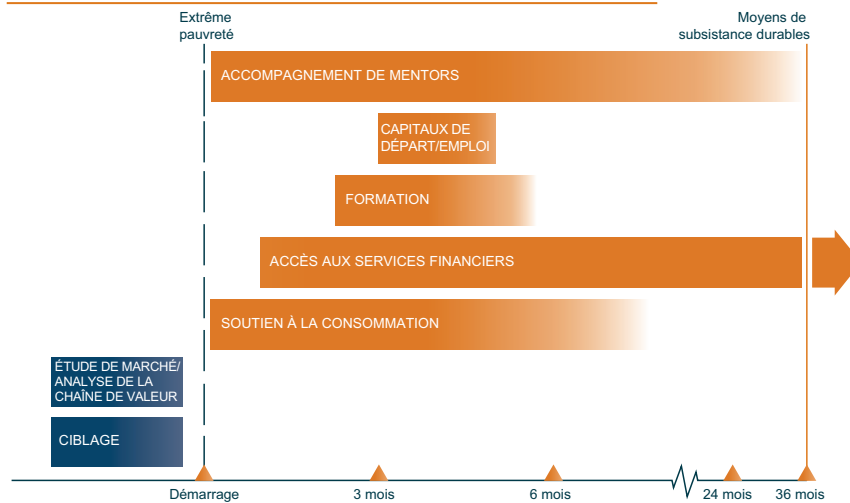
(hausse de 9 % des biens de consommation non durables acquis par habitant) qui perdurent deux ans après la fin de l'intervention (quatre ans après le transfert d'actifs). Non seulement les ménages gagnent et épargnent davantage, mais ils ont aussi diversifié leurs actifs et leurs sources de revenus : la valeur des actifs productifs a triplé (Bandiera et al., 2016). Ces effets paraissent même plus importants sept ans après le transfert d'actifs et cinq ans après la fin du programme (les dépenses consacrées à des produits non durables étaient 2,5 fois plus élevées après sept ans qu'après quatre ans, et le taux d'augmentation de l'accès aux terres a doublé). De surcroît, en ciblant les membres féminins de ménages extrêmement pauvres, le CFPR/TUP a permis aux femmes d'exercer un contrôle accru sur les ressources économiques du ménage et d'avoir une part plus grande à la prise de décisions.

Pour déterminer si le modèle du BRAC pouvait produire des résultats similaires hors du Bangladesh, le CGAP et la fondation Ford ont formé en 2006 un partenariat dont le but était d'adapter et d'évaluer la démarche dans le cadre de dix programmes pilotes exécutés dans huit pays (Éthiopie, Ghana, Haïti, Honduras, Inde, Pakistan, Pérou et Yémen), principalement en zones rurales.

Le modèle de progression intègre plusieurs composantes nécessaires à l'amélioration durable de la situation économique des populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Il commence par un **soutien à la consommation** (aide alimentaire et/ou financière), étant donné que l'un des aspects de l'extrême pauvreté est l'insécurité alimentaire qui empêche les ménages d'adopter des stratégies de subsistance efficaces à plus long terme. Ce soutien est généralement fourni par le biais d'un programme public de protection sociale déjà en place (par exemple un système de transferts monétaires ou un programme de travaux publics). Une fois les besoins élémentaires satisfaits, les

¹ Le 25 septembre 2015, les pays ont adopté un ensemble d'objectifs pour mettre fin à la pauvreté, protéger la planète et garantir la prospérité pour tous dans le cadre d'un nouveau programme de développement durable. L'objectif no 1 consiste à éliminer l'extrême pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde à l'horizon 2030. Les ménages vivant dans l'extrême pauvreté sont généralement ceux qui vivent avec moins de 1,90 dollar par jour en parité de pouvoir d'achat.

Figure 1. Le modèle de progression vers des moyens de subsistance durables : une approche intégrée et soigneusement échelonnée



participants peuvent **accéder aux services financiers**, recevoir une éducation financière de base et bénéficier d'un appui pour constituer une épargne.

En matière d'épargne, les institutions financières officielles ou locales sont un outil essentiel de gestion des risques. La constitution d'une épargne régulière contribue à accumuler des actifs, inculquer une discipline financière et améliorer les compétences en gestion financière. Dans le cadre de l'intervention, les participants reçoivent également des **formations techniques** sommaires et un **capital de départ** sous forme de don (ou des actifs en nature comme du bétail) pour lancer de petits commerces. Dans certains cas, notamment dans les zones urbaines et périurbaines, ce sont plutôt des **possibilités d'emploi** qui sont offertes aux participants. Enfin, d'intenses séances individuelles d'encadrement par des **mentors**, organisées régulièrement tout au long du programme (24 à 36 mois), contribuent à insuffler aux participants la confiance et la persévérance dont ils ont besoin pour maintenir le cap vers l'amélioration de leur bien-être socio-économique.

Un impact solide, positif et durable

Entre 2006 et 2014, l'organisation *Innovations for Poverty Action* a procédé à des évaluations d'impact rigoureuses au moyen d'essais contrôlés randomisés sur six sites d'application pilote du modèle de progression. Ces évaluations ont révélé une augmentation des revenus et de la consommation des ménages dans cinq des six sites (Banerjee et al. 2015b)². Les programmes de progression ont une incidence statistiquement significative sur la consommation (hausse de 7,5 % de la consommation alimentaire), les actifs productifs des bénéficiaires (augmentation de 15 %) et l'épargne (hausse de 96 %) un an après la fin du programme (soit trois ans après le transfert d'actifs et l'organisation de séances de formation). Les évaluations d'impact montrent aussi que les bénéficiaires ont passé plus de temps à travailler, ont souffert de la faim

pendant un nombre inférieur de jours, ont ressenti moins de stress et ont fait état d'une amélioration de leur santé physique. De nouveaux résultats provenant de l'un des sites du CGAP et de la fondation Ford en Inde près de six ans après la fin du programme dévoilent un impact encore plus important : la consommation par habitant a doublé par rapport aux résultats observés au bout des trois premières années (*The Economist* 2015). Globalement, les essais contrôlés randomisés visaient l'approche de progression dans son ensemble, et non pas l'importance relative de chaque composante. En revanche, des travaux supplémentaires effectués au Ghana ont comparé les effets du seul transfert d'actifs (des chèvres en l'occurrence) à l'impact de l'ensemble des composantes du modèle de progression sur les bénéficiaires. Au bout de trois ans, le patrimoine des ménages qui avaient bénéficié de l'intégralité du programme avait nettement plus de valeur et était bien plus diversifié que celui des ménages qui n'avaient reçu que des chèvres : la valeur du cheptel de ces derniers et leur consommation totale n'avaient pas augmenté.

Une approche d'un bon rapport coût-efficacité

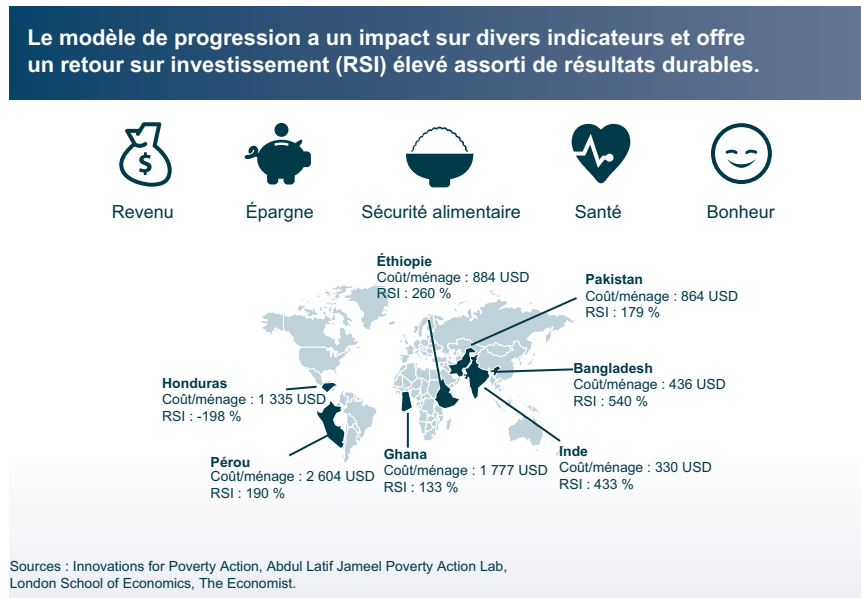
Le coût total par ménage du programme (y compris le soutien à la consommation, les capitaux de départ, la formation, l'accompagnement de mentors, le personnel, les activités de suivi et les frais administratifs), pour toute la durée de celui-ci, se situe entre 330 et 700 dollars au Bangladesh, en Inde, au Yémen, en Éthiopie et au Pakistan. Il se monte à environ 1 250 dollars au Honduras et va de 1 750 à 2 500 dollars au Ghana, en Haïti et au Pérou³. (Voir la figure 2.)

Le rapport coût-efficacité du programme est élevé : en pourcentage du coût total du programme, les augmentations annuelles du revenu des ménages sont de l'ordre de 7 à 25 % sur les cinq sites dans

2 Dans le cadre du projet témoin exécuté au Honduras, la composante « moyens de subsistance » n'a pas donné les résultats escomptés : l'actif choisi par la plupart des participants (une nouvelle espèce de poulets) ne s'est pas révélé être un moyen de subsistance durable, ce qui montre combien il est important de bien concevoir cet élément du modèle de progression.

3 Les différences s'expliquent principalement par la place accordée par les divers programmes à chaque composante (par exemple l'ampleur et la durée du soutien à la consommation) et par les grilles salariales locales, la densité de population et l'état des infrastructures.

Figure 2. Un modèle d'un bon rapport coût-efficacité



lesquels le programme a eu un impact positif. Selon les estimations du BRAC, un investissement initial de 365 dollars produit un bénéfice total de 1 168 dollars sur une période de 20 ans (somme actualisée des gains de consommation et d'actifs en dollars de 2007). Ces chiffres correspondent à un rapport bénéfices-coût de 3,2 — soit 3,20 dollars de bénéfices pour chaque dollar dépensé au titre du programme du BRAC⁴. D'après Sulaiman, Goldberg, Karlan et de Montesquiou (2016), parmi les programmes axés sur les populations vivant dans une extrême pauvreté (développement de moyens de subsistance, transferts monétaires forfaitaires ou progression) et pour lesquels on dispose de données factuelles sur une longue période, l'approche de progression obtient les meilleurs résultats pour chaque dollar dépensé et a un impact positif sur les indicateurs économiques qui se maintient dans la durée (Sulaiman, Goldberg, Karlan et de Montesquiou, 2016)⁵.

Les pouvoirs publics sont la clé pour généraliser et adapter les programmes de progression

Près de 60 programmes de progression de « deuxième génération » sont mis en œuvre en ce moment, dont près d'un tiers par l'administration, généralement dans le cadre de stratégies nationales de protection sociale. Si quelques programmes sont de taille modeste, il en existe d'autres de grande ampleur qui visent des centaines de milliers voire des millions de ménages : le programme de filets sociaux productifs d'Éthiopie, le programme Benazir de garantie des revenus au Pakistan, les programmes *Kelompok Usaha Bersama* et *Keluarga Harapan* en Indonésie, et la stratégie de convergence

du ministère de l'Aide sociale et du Développement aux Philippines. La figure 3 ci-dessous montre comment divers programmes de progression ont essayé.

Ces nouveaux programmes présentent généralement les mêmes caractéristiques fondamentales que l'initiative du BRAC et les projets pilotes CGAP-fondation Ford et offrent des aides de même nature :

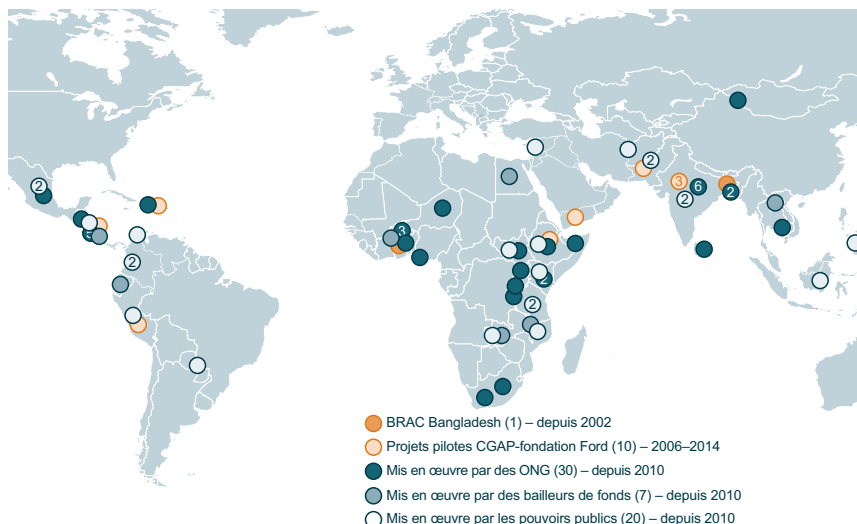
- Ce sont des interventions axées sur les ménages, assorties d'échéances précises ciblant délibérément les **personnes vivant dans l'extrême pauvreté**, c'est-à-dire celles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté de 1,90 dollar par jour et/ou sont considérées comme faisant partie des couches les plus pauvres et les plus marginalisées.
- Ils appliquent une approche **intégrée** de façon à pouvoir s'attaquer aux multiples facettes de la pauvreté.
- Ils réalisent des **investissements massifs** dans l'idée qu'un gros investissement capable de faire démarrer l'activité économique apportera un véritable changement.
- Ils incluent des séances d'encadrement par des **mentors** en vue d'aider les participants à surmonter non seulement les difficultés économiques qu'ils rencontrent, mais aussi les nombreuses barrières sociales auxquelles ils se heurtent.
- Ils facilitent l'accès à des régimes de protection sociale de plus grande ampleur (santé, éducation, etc.) et à des **services financiers** formels ou semi-formels dans le but de renforcer la résilience, d'accroître la participation à l'économie et de favoriser l'ascension sociale.

L'approche de progression devrait prendre de l'ampleur et gagner en influence, au regard de la forte demande de programmes d'envergure nationale émanant des pouvoirs

⁴ En 2007, le coût total du programme CFPR/TUP, y compris le coût des actifs, des services de formation et de l'administration du programme, se montait à 1 363 dollars (en parité de pouvoir d'achat).

⁵ Au Sri Lanka, au Ghana et au Kenya par exemple, les études démontrent les effets positifs des transferts monétaires sur la consommation, les actifs et la sécurité alimentaire. Au Kenya toutefois, des données préliminaires laissent penser que ces effets pourraient s'estomper assez vite (Sulaiman 2016).

Figure 3. Croissance rapide des programmes de progression : 58 projets en cours dans 37 pays (septembre 2016)



publics. Les États et d'autres acteurs manifestent en effet un vif intérêt pour des innovations visant à : 1) adapter le modèle à d'autres catégories de populations vulnérables comme les réfugiés, les ménages urbains extrêmement pauvres et les jeunes défavorisés ; 2) élargir la gamme des activités rémunératrices au-delà des sources de revenus rurales ; et 3) améliorer le rapport coût-efficacité du modèle à l'aide de mesures comme la numérisation des transferts et des services financiers ou la fourniture de services collectifs d'accompagnement et de soutien social. Beaucoup souhaitent que l'on s'appuie sur les acquis du modèle de progression pour rechercher d'autres solutions d'intégration économique intéressantes qui ciblent les populations vulnérables et fournissent un appui global aux ménages et aux individus pour leur permettre d'accroître leurs revenus et leurs actifs.

Le CGAP étudie activement la forme que pourrait prendre une plateforme destinée spécifiquement à répondre à la demande de pouvoirs publics et d'autres acteurs souhaitant mettre en place des interventions à l'appui de l'inclusion économique des laissés-pour-compte — dans l'hypothèse qu'une plus grande participation à l'activité économique, des gains de revenus et des actifs accrus et diversifiés se traduiront par une ascension sociale continue des ménages les plus pauvres et des groupes les plus vulnérables.

Ressources

Balboni, Clare, Oriana Bandiera, Robin Burgess, and Upaasna Kaul. 2015. "Transforming the Economic Lives of the Ultrapoor." IGC Growth Brief Series 004. London: International Growth Centre, December. https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2015/12/IGCJ2287_Growth_Brief_4_WEB.pdf

Bandiera, Oriana, Robin Burgess, Narayan Das, Selim Gulesci, Imran Rasul, and Munshi Sulaiman. 2016. "Labor Markets and Poverty in Village Economies." *Quarterly Journal of Economics*.

Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Pariente, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert, and Christopher Udry. 2015a. "Building Stable Livelihoods for the Ultra-Poor." New Haven, Conn.: Innovations for Poverty Action, September. <http://www.poverty-action.org/publication/building-stable-livelihoods-ultra-poor>

_____. 2015b. "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries." *Science*, May. <http://science.sciencemag.org/content/348/6236/1260799>

de Montesquiou, Aude, and Tony Sheldon. 2014. "From Extreme Poverty to Sustainable Livelihoods: A Technical Guide to the Graduation Approach." Washington, D.C.: CGAP and the Ford Foundation, September. <http://www.cgap.org/publications/extreme-poverty-sustainable-livelihoods>

Dharmadasa, H., S. Hashemi, S. Samaranyake, and L. Whitehead. 2015. "PROPEL Toolkit: An Implementation Guide to the Ultra-Poor Graduation Approach." New York: BRAC USA, December. <http://www.microfinancegateway.org/library/propel-toolkit-implementation-guide-ultra-poor-graduation-approach>

The Economist. 2015. "Extreme Poverty: Leaving It Behind. How to Rescue People from Deep Poverty—and Why the Best Methods Work." *The Economist*, 12 December. http://www.economist.com/news/international/21679812-how-rescuepeople-deep-povertyand-why-best-methods-work-leavingit-behind?utm_source=12%2F14%2F15+newsflash&utm_campaign=newsflash_12_8_15&utm_medium=email

Sulaiman, Munshi, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, and Aude de Montesquiou. 2016. "Eliminating Extreme Poverty: Comparing the Cost-Effectiveness of Livelihood, Cash Transfer, and Graduation Approaches." Forum. Washington, D.C.: CGAP.

Toutes les publications du CGAP sont disponibles sur le site www.cgap.org.

CGAP
1818 H Street, NW
MSN IS7-700
Washington, DC
20433 États-Unis

Téléphone :
202-473-9594
Télécopie :
202-522-3744

Courriel :
cgap@worldbank.org

© CGAP, 2016

AUTEURS :

Syed M. Hashemi et Aude de Montesquiou, avec la collaboration de Katharine McKee