

Le « ciblage » des politiques sociales indiennes : entre inefficacité et iniquité¹

Renana Jhabvala et Guy Standing²

Le « ciblage » des politiques sociales indiennes, conçu autour de la *Below Poverty Line*, se révèle inefficace et inéquitable. Les carences et la corruption qui frappent l'appareil bureaucratique freinent le recul de la pauvreté, malgré les moyens mis à oeuvre. En dépit des critiques, le principe du ciblage garde la faveur des décideurs au détriment d'une approche « universelle », fidèle à la Constitution, qui raisonnerait en termes de droits.

Si l'Inde peut se vanter d'un impressionnant taux de croissance depuis vingt ans, elle ne peut en faire autant vis-à-vis de sa politique sociale censée réduire la pauvreté, la précarité et l'inégalité des revenus. En effet, le nombre de personnes considérées comme pauvres a peu diminué, et cela, malgré que le taux de pauvreté soit fixé à un seuil considéré comme « *bien trop bas* » par la commission du plan. De 320 millions d'individus en 1993-1994, le nombre est tombé à 301 millions en 2004-2005 selon le onzième plan.

Cet article développe une critique de l'usage répandu du ciblage dans les politiques sociales indiennes, principalement à travers l'usage de la carte *Below Poverty Line*. Le principe consiste à définir une série de critères discriminatoires désignant les individus qui, au

1. Version réduite d'un article paru dans *Economic & Political Weekly*, juin 2010, sous le titre : « Targeting to the "Poor": Clogged Pipes and Bureaucratic Blinkers ».

2. Respectivement présidente de All India Federation of Self Employed Women's Association (SEWA Bharat), New Delhi, Inde, et professeur d'économie à l'Université de Bath, Grande-Bretagne.

niveau fédéral ou des États, ont accès aux programmes sociaux. Les aides sont diverses et donnent accès soit à des produits subventionnés, soit à des services publics.

Dans les débats internationaux sur la protection sociale, le « ciblage » est l'une des quatre approches en vogue. Il oriente les aides vers les personnes qui en ont besoin, mais aussi qui le « méritent ». La « sélectivité » oriente, quant à elle, l'aide vers un groupe spécifique, comme par exemple les membres d'une caste dont on présume qu'ils sont nécessiteux. Le *National Old Age Pension Scheme* en est un exemple.

Quant à l'approche « universelle », elle entend reconnaître à l'entière de la population le bénéfice d'une aide (citoyens ou habitants) et comporte une idée de droits. Enfin, l'approche par la « conditionnalité » contraint les bénéficiaires potentiels à se conformer à une liste de comportements spécifiques. Ce thème ne sera pas abordé même si cette notion rencontre un certain succès parmi les décideurs politiques indiens, et cela, malgré des limites évidentes.

Qu'est-ce que le ciblage ?

Au niveau international, cibler les bénéficiaires d'une aide sociale consiste à identifier les personnes dont les revenus tombent en dessous d'un seuil dit de subsistance. L'argument brandi en faveur de cette approche consiste à considérer l'Inde comme un pays pauvre qui ne peut dès lors s'octroyer le luxe d'un système social universel. Dès lors, les ressources limitées doivent être concentrées sur les individus qui en ont le plus besoin. Le gouvernement doit cibler les plus pauvres et fournir un filet de sécurité à ceux qui, parmi eux, méritent cette assistance. Chaque point de ce raisonnement soulève des questions délicates. Toujours est-il que le ciblage est une pratique promue par les institutions internationales au cours de ces deux dernières décennies.

En Inde, c'est en 1992, dans le cadre du huitième plan quinquennal, qu'on a eu recours à l'usage systématique du ciblage au niveau national. Les revenus deviennent le critère pour identifier les familles tombant sous le seuil de pauvreté. Une enquête nationale est alors réalisée pour obtenir cette donnée déterminante. Depuis, le ciblage est devenu une pratique reconnue internationalement. *« En effet, en matière de lutte contre la pauvreté, le ciblage est devenu la panacée, ce qui laisse penser que les décideurs y trouvent leur intérêt : un ciblage plus performant permettrait d'engager moins*

de dépenses dans la lutte contre la pauvreté» (Besley & Kanbur, 1990).

Le ciblage a été salué pour être une pratique efficiente, même si son impact sur la redistribution des richesses est minime (Rothstein, 2001), voire inexistant, et que sa contribution à l'éradication de la pauvreté reste à prouver.

L'option en faveur d'allocations sociales ciblées semble en outre entrer en contradiction avec les principes défendus par la constitution indienne. L'article 41 souligne que « *L'État doit, dans les limites de ses capacités économiques et de son développement, prendre les mesures nécessaires à la garantie du droit au travail, du droit à l'enseignement et du droit à une aide publique en cas de chômage, de vieillesse, de maladie, d'invalidité et dans d'autres cas indépendants de la volonté.* »

Cet engagement bienveillant ne s'est jamais traduit en actes. En outre, le ciblage implique, par définition, que les autorités identifient les personnes dont elles jugent le revenu insuffisant, ce qui requiert des enquêtes complexes, longues et onéreuses dans le but de procéder au fameux « *examen des ressources* ». Enquêtes auxquelles s'ajoutent des questions épineuses : que recouvre la notion de revenus ? Comment mesurer la part de revenus non monétaires ? Comment procéder face à la variabilité des revenus, un problème fréquemment rencontré par les personnes disposant de faibles revenus et n'ayant pas d'emploi fixe ?

Le système *Below Poverty Line* base sa classification sur une enquête réalisée tous les trois ou quatre ans. Or, lors de notre enquête réalisée sur les revenus des ménages et des communautés dans le Gujarat en 2008, nous avons constaté, sans surprise, que la plupart des personnes interrogées avait connu une modification de leurs revenus. Malgré cela, les responsables politiques continuent de considérer que les revenus ne varient pas.

Un des principes essentiels du ciblage, souligné par plusieurs chercheurs, est que l'aide doit être fournie au moment où la personne en a besoin. Or, le recensement qui détermine le niveau de pauvreté a souvent été effectué deux ou trois ans plus tôt, et servira de base pour les années à venir. Cette pratique pourrait être concevable dans un contexte de stabilité sociale, mais ce n'est pas le cas de l'Inde actuelle.

Face aux échecs répétés des examens des ressources, d'autres techniques ont été développées. Tout d'abord, le test de ressources

« proxy ». Des indicateurs visibles de pauvreté ou de richesses, telle que la qualité de l'habitat, ont été utilisés pour avoir une meilleure adéquation avec le niveau de revenus. À l'épreuve, cette méthode – testée dans plus de quatre-vingts pays – s'est révélée peu efficace, sans compter que sa réalisation est coûteuse et longue, et de ce fait, en décalage avec la situation actuelle.

Les décideurs politiques, en Inde et ailleurs, ont aussi eu recours au ciblage géographique. Ils identifient des régions où les revenus sont généralement bas et octroient des aides à toutes personnes y vivant, ou aux pauvres qui y vivent. Cette méthode est assez brutale. Elle offre l'avantage d'être relativement facile à mettre en œuvre, mais crée une inégalité horizontale : un pauvre de la région x peut bénéficier de plus d'aides qu'une personne tout aussi pauvre de la région y. En outre, n'importe quel pauvre dans une zone « non pauvre » sera exclu des programmes d'aide.

Ensuite vient le ciblage catégoriel. Les services et prestations sociales d'un État sont octroyés aux pauvres faisant partie d'une certaine catégorie sociale. Actuellement, par exemple, certaines prestations sociales ne sont octroyées qu'aux familles jouissant de faibles revenus et n'ayant pas plus de deux enfants afin de décourager la fécondité. Toutefois, aucune preuve ne permet de penser qu'un tel ciblage encourage une baisse effective de la fécondité.

Un autre exemple de ciblage vise la catégorie des femmes seules répudiées qui devraient bénéficier automatiquement de la carte *Below Poverty Line*. Au final, on constate que les femmes concernées, par honte ou par incapacité, n'ont pas toujours accès à cet avantage, tandis que des femmes qui n'appartiennent pas à cette catégorie, parviennent à être reconnues, par ruse ou par corruption, comme répudiées pour avoir accès à l'aide sociale.

Enfin, existe la notion de l'autociblage. Fondamentalement, il s'agit de décourager les individus qui n'éprouvent pas réellement le besoin de solliciter une prestation sociale. Ceux qui souhaitent l'obtenir doivent, quant à eux, se manifester et démontrer leur pauvreté. Cette démarche, stigmatisante et traumatisante, constitue délibérément un outil de la politique publique. Beaucoup voudraient être déclarés pauvres. Dans cette optique, des castes ont exercé des pressions afin d'être reconnues « arriérées ». En Inde, l'autociblage est surtout utilisé pour obtenir un travail manuel. L'argument principal est que seuls ceux qui en ont véritablement besoin, accepteront un tel labeur.

Critiques générales du ciblage

Un argument en faveur du ciblage est que les aides sociales, sous forme de services ou d'allocations, sont un moyen de stimuler la consommation, mais elles seraient un obstacle aux investissements et à la croissance économique. Cet argument a été remis en cause, notamment par la Banque mondiale. Dépenses sociales et croissance économique sont liées. Des enfants mieux nourris sont de meilleurs étudiants qui deviendront des citoyens et des travailleurs plus productifs. Une population en meilleure santé réduit non seulement les dépenses en soins de santé, mais favorise aussi la croissance économique.

Tous les modèles de ciblage sont coûteux à mettre en œuvre (frais administratifs et de transaction). Ils sont aussi stigmatisants, ce qui conduit certains bénéficiaires légitimes à ne pas se manifester. Le « calcul » de la pauvreté est dès lors faussé et tend à édulcorer la réalité, même parmi les États-providence développés. Une autre limite importante du ciblage est que, des personnes auxquelles l'aide n'était pas destinée, parviennent, par des moyens détournés, à être incluses parmi les bénéficiaires.

Le modèle du ciblage comporte des « pièges à pauvreté ». Tout d'abord, une personne qui reçoit une aide fédérale parce qu'elle est pauvre, tentera de ne pas perdre ce statut pour conserver son droit à cette aide. Un groupe marginal n'a ainsi pas intérêt à travailler plus ou à gagner plus. Ensuite, certains destinataires n'hésitent pas à adopter des comportements « immoraux », en dissimulant des revenus ou des activités rémunérées dans lesquelles ils sont engagés. Seuls des décideurs publics naïfs peuvent croire qu'il n'existe pas d'effets contre-productifs au modèle du ciblage.

Le ciblage en Inde aujourd'hui

La construction d'un système de protection sociale doit prendre en compte le facteur déterminant de l'insécurité économique. Dans une société industrielle, où la majorité de la population bénéficie d'un emploi stable, à temps plein, garanti par un contrat et encadré par des conventions collectives de travail, on pourrait raisonnablement penser pouvoir identifier les groupes qui nécessitent une aide. Cela n'est pas le cas de l'Inde. Dans un monde globalisé, où les marchés s'interpénètrent, de plus en plus de personnes sont victimes des bouleversements économiques et ont à supporter l'instabilité systémique, sans aucune forme de protection.

En Inde, dans la majeure partie du pays, l'élément de base qui détermine l'obtention d'allocations sociales est la carte de rationnement. Les individus disposent soit d'une carte *Below Poverty Line* (BPL), soit d'une carte *Above Poverty Line* (APL), ou encore d'une BPL ultra-pauvre (*Antyodaya*). C'est le gouvernement central qui établit les critères différenciant les pauvres des ultra-pauvres via les enquêtes du *National Sample Survey* (NSS). Sur base de l'estimation du nombre de personnes détenant la carte BPL, le gouvernement central fournit des fonds à chaque État. Les entités fédérées tentent alors de garder le nombre de détenteurs de cartes BPL au même niveau que celui enregistré par le gouvernement fédéral.

Les tentatives de ciblage au niveau national sont nombreuses depuis les années 1980, mais elles ont, à chaque fois, démontré leurs limites. En 1992, un premier recensement à grande échelle de la BPL a été entrepris sur base du seul revenu familial. En 1997, le critère du revenu a été abandonné. De nouveaux critères, de nouvelles méthodes sont élaborées, mais le processus se révèle long, complexe et imparfait. En 2002, 13 critères de bien-être socio-économique sont définis. Une nouvelle fois, la méthode est jugée problématique. À chaque fois, la définition de critères censés identifier les familles pauvres pose problème.

La mise en œuvre du modèle est aussi loin d'être parfaite (Mehrotra & Mander, 2009). Les résultats obtenus avec la carte BPL et les aides du *Public Distribution System* (PDS)³ ne sont pas encourageants. Une enquête sur le système de distribution d'aliments subventionnés démontre que les bénéficiaires sont principalement issus de la classe moyenne. Cette dernière use de sa position sociale dominante et de pratiques clientélistes pour bénéficier d'avantages (Farrington *et al*, 2006).

Une autre étude signale qu'il est particulièrement difficile pour les ménages les plus pauvres et vulnérables d'être inscrits sur les listes des BPL. En 2005, la commission du plan estimait que seuls 27 % des fonds déployés par le gouvernement central, via le PDS, parvenaient à des personnes ayant des faibles revenus. Dans une allocution devant le Conseil national du développement à New Delhi en décembre 2007, le ministre des finances décrivait ainsi le système PDS : « *Un albatros nous étranglant et offrant une opportunité*

3. Certains détenteurs de la carte APL reçoivent également les aides du *Public Distribution System*.

pour les rentiers de s'enrichir». Les subsides sont presque sûrs de se perdre dans les « tuyaux bouchés » de la politique sociale indienne.

Vers l'universalisme

Le recours au ciblage et à l'octroi sélectif de subsides pour canaliser des fonds limités vers les plus nécessiteux, suscite des critiques. Ces politiques ne font pas ce qu'elles prétendent faire. Elles engendrent des effets indésirables, désavantagent certains groupes sociaux et fournissent moins d'aides que d'autres politiques alternatives. Pour le dire crûment, le ciblage est une fraude légale. Son opacité est telle que des milliers d'intermédiaires commettent des abus dans l'impunité totale.

La situation actuelle est une conséquence directe de la domination britannique qui a créé un vaste réseau de « tuyaux bouchés ». La bureaucratie *Raj* de l'époque a asphyxié les entreprises privées et freiné la croissance. Le système de contrôle et l'interventionnisme étatique sur le secteur privé ont toutefois été progressivement démantelés à la suite de réformes. Cependant, les services publics envers les pauvres sont toujours soumis et contrôlés par un système bureaucratique sclérosé.

Dans tout le pays, des sommes considérables sont dépensées en faveur de politiques sociales, qui n'améliorent en rien les revenus de la population, ni ne réduisent l'ampleur de la pauvreté. Une grande part de l'argent alloué n'arrive jamais auprès des bénéficiaires légitimes. À l'heure actuelle, les pratiques paternalistes et la démesure entre les fonds injectés et les résultats obtenus freinent toute avancée en la matière. Globalement, les efforts publics de lutte contre la pauvreté sont jugés infructueux et mal dirigés par la population, et les démarches complexes et floues.

Paradoxalement, le ciblage déroge aux cinq principes éthiques censés encadrer les politiques sociales. Il ne s'oriente pas vers les personnes les plus exposées de la société, il restreint plus qu'il n'encourage la liberté des personnes visées, il octroie un pouvoir discrétionnaire aux décideurs publics ainsi qu'aux intermédiaires, il ne fournit aucun droit et ne facilite ni n'encourage le travail digne. Enfin, il ne favorise pas la croissance économique, la productivité ou l'harmonie sociale.

Actuellement les décideurs indiens s'intéressent au ciblage dans le cadre de deux débats, notamment celui sur le *National*

Food Security Act promis par le gouvernement de l'Alliance progressive unie et annoncé par le président en juin 2009. La loi, telle qu'elle est rédigée, devrait fournir des aliments subventionnés à une population ciblée: les détenteurs des cartes Antyodaya et BPL, et dans une moindre mesure aux APL. En réaction, une campagne en faveur de l'accès à l'alimentation a réclamé l'octroi universel de céréales subventionnées, initiative supportée par certains économistes reconnus.

À l'origine, le système PDS avait initialement été envisagé comme un mécanisme d'allocation universelle de nourriture, via des cartes de rationnement permettant à chaque citoyen d'accéder à une petite quantité de céréales à un prix inférieur au taux de marché. Durant les années 1980, ce programme s'est converti en un mécanisme de ciblage, et au fil des années, la commission du plan et le gouvernement fédéral ont créé des modes d'identification des pauvres de plus en plus sophistiqués, mais sans véritables succès.

Le gouvernement a toutefois persisté et, en 2009, il a tenté d'affiner une nouvelle fois ses indicateurs et en a créé de nouveaux. Un comité convoqué par le ministre du développement rural a émis une critique sévère à l'encontre du fonctionnement de la BPL: « *Jusqu'à présent quelles suites a-t-on donné aux trois études menées sur les BPL (1992, 1997 et 2002)? Bien que le nombre d'indicateurs soit passé de un à treize entre 1992 et 2002, les erreurs d'inclusion et d'exclusion dépassent les limites de l'acceptable* » (Ministry of Rural Development, 2009).

La logique est ici mise de côté. Le rapport pointe les échecs répétés du ciblage, mais exhorte de cibler encore plus, notamment via une méthode particulièrement complexe de notation pour identifier les bénéficiaires. Il est peu probable qu'une méthode encore plus compliquée puisse triompher là où une méthode plus élémentaire a abouti à des échecs systématiques. La complexité accentuera les problèmes et rendra la mise en œuvre de la démarche coûteuse en temps et en moyens.

Un second débat sur le ciblage a trait aux transferts d'argent. Les autorités et certains économistes tentent d'y insérer du ciblage, de la sélectivité de même que de la conditionnalité. Nous croyons que le recours à la conditionnalité aggraverait les défauts des pratiques de ciblage.

Conclusion

Le ciblage s'avère une pratique complexe, inefficace et inéquitable. Il stigmatise, provoque des erreurs d'inclusion et d'exclusion, en partie due à la variabilité des revenus, engendre des coûts administratifs et de transactions élevés pour les bénéficiaires potentiels, et laisse le champ libre à la corruption bureaucratique, au gaspillage et au règne de l'arbitraire.

Une des conséquences sociales majeure du ciblage, souvent occultée, est qu'il sème aussi la division, qu'il affaiblit les valeurs de solidarité, de réciprocité, d'intégrité, qu'il participe à l'érosion du sens commun et de l'intérêt mutuel, mettant notamment en concurrence le pauvre et le non-pauvre.

Quelle alternative y a-t-il au ciblage ? La réponse est l'universalisme. Des critiques réfutent cette possibilité en la taxant de trop dépensière, et ajoute habituellement que cela accroîtrait la dépendance et provoquerait un ralentissement de la croissance. On ne peut développer dans cet article toutes les raisons qui plaident en faveur d'une approche universelle. Cependant, soulignons que l'État indien débloque actuellement des sommes colossales sans que cela ne bénéficie aux pauvres. Une part de ces dépenses est économiquement défendable, mais le reste pourrait être alloué à des mécanismes plus simples de redistribution universelle.

Si le principe de l'universalisme rencontre des résistances, une manière d'avancer pourrait être de le considérer comme un ciblage *ex-post*, opposé à un ciblage *ex-ante* qui consiste à déverser les aides dans des tuyaux percés. Il est temps de transformer les politiques sociales, de les mettre en phase avec le dynamisme économique de l'Inde du 21^e siècle.

Traduction de l'anglais : Pablo Caller i Salas

Bibliographie

- Besley, T and R. Kanbur (1990), « The Principles of Targeting », *Research and External Affairs Working Paper 385*, Washington, World Bank.
- Farrington J., Deshinkar P., Johnson C. et Start D., dir. (2006), *Rural Livelihood Futures: Concepts and Evidence from India*, Delhi/Oxford, Oxford University Press.
- Mehrotra S. et Mander H. (2009), « How to identify the Poor? A proposal », *Economic and Political Weekly*, 44(19).
- Ministry of Rural Development (2009), « Report of the Expert Group to Advise the Ministry of Rural Development on the Methodology for Conducting the BPL Census for the Eleventh Plan », Government of India, New Delhi.
- Rothstein B. (2001), « The Universal Welfare State as a Social Dilemma », *Rationality and Society*, 13(2), 213-33.

