



Incidences de la crise économique mondiale de 2008/09 et des options de politiques de réponse sur la pauvreté des enfants au Cameroun¹

Par Christian Emini, Paul Ningaye, John Cockburn, Luca Tiberti et Ismaël Fofana

Introduction

La récente crise financière et économique mondiale a eu des impacts complexes, profonds et potentiellement néfastes à travers le monde. Ces impacts varient d'un pays à l'autre, notamment selon leur degré d'intégration dans l'économie mondiale et leur capacité à mettre en œuvre des politiques appropriées pour répondre à la crise.

Les enfants font généralement partie des populations les plus vulnérables en situation de crise économique, avec, entre autres, une potentielle aggravation de la pauvreté monétaire, de la morbidité et de la mortalité infantiles, ainsi qu'une hausse des cas de malnutrition, de déperdition scolaire et de participation des enfants au travail. Cependant, cerner la nature et l'amplitude réelles des effets de la crise et concevoir des politiques réalistes et efficaces pour protéger les enfants en pareille situation, exigent l'utilisation d'approches analytiques rigoureuses qui prennent en considération les divers mécanismes de transmission de la crise et des politiques, aussi bien au niveau macroéconomique que microéconomique.

C'est dans ce sens que, dans le cadre d'un projet régional financé par l'UNICEF (Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre et Bureau Cameroun) et réalisé par une équipe de chercheurs associés au réseau de recherche PEP (Poverty and Economic Policy) et au centre de recherche Innocenti de l'UNICEF a développé un modèle prédictif qui permet de simuler les impacts potentiels de la crise et de différents scénarios de politique de réponse, sur les enfants en Afrique centrale et occidentale. Sur cette base analytique, l'étude réalisée pour le Cameroun en particulier, couvre la période 2008-2011 et s'intéresse à plusieurs dimensions de bien-être de l'enfant: pauvreté monétaire, pauvreté calorique, scolarisation, travail des enfants et accès aux soins de santé. Les simulations ont été conduites sur la base d'un scénario de référence (ou sans crise), un scénario avec crise et quatre scénarios de politiques de réponse à la crise. Les conclusions illustrées dans les sections suivantes découlent desdites simulations et sont extraites de Bibi et al. (2010).

¹ Ce résumé est le fruit d'un projet de recherche promu par le Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre, en collaboration avec le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF et la "Division of Policy and Practice" de l'UNICEF. Ce projet vise à évaluer les effets potentiels de la crise économique mondiale sur les enfants au Burkina Faso, au Cameroun et au Ghana et à proposer des réponses concrètes aux décideurs politiques. Ce résumé de recherche est orienté pour l'utilisation par les décideurs politiques, les chercheurs, le staff du programme et le media.



RESEAU DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES & LA PAUVRETÉ

Transmission de la crise économique mondiale à l'économie camerounaise

Quatre principaux canaux de transmission des effets de la crise ont été pris en considération: les échanges commerciaux internationaux, l'investissement étranger, les transferts courants de la diaspora et l'aide publique internationale.

Pour ce qui est du premier canal, la transmission a été faite à travers la chute drastique des cours mondiaux des principaux produits exportés par le Cameroun et la réduction des volumes d'exportation desdits produits due au ralentissement de la demande mondiale. Les flux de capitaux en général et des investissements directs étrangers (IDE) en particulier ont subi une baisse considérable à travers le monde pendant la crise. Au niveau du Cameroun, le financement étranger de certains investissements de grande envergure prévus pour 2009 a été différé, particulièrement dans les secteurs de l'énergie, de l'aluminium et des mines. Les projections du gouvernement camerounais montrent un effondrement important des flux de portefeuille dû essentiellement à un rapatriement de fonds dans le secteur bancaire camerounais. Le gouvernement prévoit également une diminution des transferts courants privés en provenance de l'étranger de 25% en 2009 et de 39% en 2010, avant l'amorce d'une hausse de 70% en 2011. Concernant l'aide publique internationale, certaines projections du gouvernement ne laissent pas entrevoir une baisse des prêts subventionnés consentis au secteur public par les gouvernements étrangers.

Au total, c'est surtout à travers le canal des échanges commerciaux internationaux que la crise économique mondiale affecte l'économie camerounaise; mais aussi dans une certaine mesure à travers ceux des investissements étrangers et des transferts courants aux ménages. La transmission à travers l'aide publique internationale aurait été peu significative.

Les impacts potentiels de la crise sur les agrégats macroéconomiques

L'étude montre que la crise fait perdre 1,3 point de pourcentage au taux de croissance du PIB réel en 2009, 0,9 point en 2010 et 0,8 en 2011 par rapport au scénario de référence. L'impact de la crise affecte négativement l'économie sur toute la période d'analyse; mais c'est en 2009 que le recul le plus important par rapport au scénario sans crise s'observe, si l'on prend la croissance du PIB réel comme indicateur de performance, mais aussi si l'on considère l'évolution de plusieurs autres indicateurs macroéconomiques à l'instar du revenu des agents économiques, du solde budgétaire et du volume des exportations. Une forte détérioration du solde budgétaire et du volume des investissements apparaît cependant dès 2008. Parmi les sources de revenu du gouvernement, c'est la redevance pétrolière qui subit la plus grande diminution (-17% environ en 2008 et 2009), conséquence de l'effondrement drastique des cours internationaux du pétrole débuté en mi-2008. La baisse des recettes douanières par rapport au scénario sans crise est aussi remarquable (-8% en 2008 et -11% en 2009) et s'explique dans une large mesure par la chute généralisée des prix mondiaux des importations. On note enfin une réduction des impôts prélevés sur le revenu des entreprises et des ménages, due à la baisse des revenus de ces agents.

Tous les revenus des facteurs de production détenus par les ménages s'amenuisent sous l'effet de la crise. La baisse des revenus du travail des ménages est plus forte dans le secteur informel que dans le secteur formel. Pourtant la crise entraîne une augmentation de l'emploi dans le premier au détriment du second.

Mais l'effet de la diminution des taux de salaire dans l'informel surpasse de loin celui de l'accroissement du volume de main d'œuvre dans ce secteur.



RESEAU DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES & LA PAUVRETÉ

La baisse de la masse salariale globale dans le secteur formel est essentiellement due aux pertes d'emploi dans ledit secteur, les taux de salaire y étant fixes par hypothèse de rigidité à la baisse à court terme. Quant au revenu du capital des ménages, sa diminution par rapport au scénario sans crise provient non seulement de la contraction du taux d'accumulation du capital, mais aussi de la réduction du taux de rémunération de ce facteur.

Au plus fort de la crise, en 2009, les revenus du travail dans le secteur informel se dégradent plus chez les travailleurs urbains qualifiés (-7,9% en termes annuels) que chez les urbains non qualifiés (-6,7%) et les ruraux (-5,7%); en outre, la perte simulée de revenus du travail dans le secteur formel est plus forte chez les travailleurs urbains non qualifiés (-4,4%) que chez les urbains qualifiés (-2,7%) et les ruraux (-2,4%).

Les impacts potentiels de la crise sur les enfants

Selon les résultats des simulations, la crise engendrait une augmentation potentielle de 1,1% du nombre d'enfants pauvres en termes monétaires en 2008, et de plus de 4% en 2009, 2010 et 2011, comparativement au scénario sans crise (scénario de référence), en passant de 50,2% en 2007 à 52,2 en 2011: en termes absolus, cette hausse de 4% se traduit par jusqu'à environ 173.000 enfants en plus vivant en pauvreté monétaire (Figure 1).

La crise augmente aussi le nombre d'enfants pauvres sur le plan calorique par rapport au scénario de référence, de manière croissante au cours de la période d'étude, jusqu'à 1,6% en 2011 (partant d'un taux de 35,8% en 2007), ce qui correspond à environ 39.000 enfants additionnels en 2011 vivant en pauvreté calorique par rapport au scénario sans crise (Figure 2). Aussi, elle influence négativement, bien que légèrement, la scolarité et l'accès des enfants aux soins de santé, en réduisant l'accès aux structures modernes en faveur de celles où les soins sont réputés être de qualité inférieure (tradipraticiens et vendeurs informels de médicaments modernes).

Selon les simulations, les canaux de transmission de la crise aux enfants sont diffus, avec la chute du pouvoir d'achat (à travers l'augmentation des prix à la consommation) et la réduction des revenus dans le secteur non-agricole jouant le rôle majeur, suivis par la diminution des revenus dans le secteur agricole et le secteur salarié. La réduction des transferts privés n'affecte pas de manière significative le bien-être des enfants.

La majorité de l'accroissement de la pauvreté monétaire infantile engendré par la crise se situe en milieu rural (environ 60%); toutefois, c'est à l'intérieur du milieu urbain que le taux d'accroissement du nombre d'enfants pauvres serait plus élevé (jusqu'à 21% en 2010). Les effets de la crise sur la pauvreté monétaire sont également hétérogènes par région: parmi les régions à forte contribution dans le surcroît de pauvreté généré par la crise, on a aussi bien des régions dont le niveau initial de pauvreté est au-dessus de la moyenne (Extrême-Nord, Nord-Ouest) que certaines des régions où ce niveau initial est plus bas (Centre, Adamaoua, Yaoundé, Ouest). Enfin, bien que le taux absolu de pauvreté y soit le moins élevé dans le pays, c'est dans les villes de Yaoundé et Douala que le taux d'accroissement de la pauvreté monétaire est le plus élevé. Cela est aussi vrai pour ce qui est de la pauvreté calorique des enfants.

Politiques de réponse à la crise

Quatre politiques alternatives de réponse à cette crise sont simulées à titre exploratoire: une réduction de la TVA prélevée sur la vente des produits alimentaires, équivalente à 1% du PIB d'avant-crise au Cameroun; une suppression des droits de douane appliqués sur les importations des produits alimentaires, le manque-à-gagner étant égal à environ 0,4% du



RESEAU DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES & LA PAUVRETÉ

PIB d'avant crise; la gratuité de l'inscription dans des cantines scolaires (où un repas typique donné par le Programme Alimentaire Mondial est fourni) au profit des enfants de moins de 15 ans allant à l'école dans les districts où le taux de pauvreté monétaire est supérieur au taux national en 2007 (50,2%), ce qui représente un coût égal à 0,19% du PIB de base; l'octroi de transferts en espèces aux ménages dont les enfants sont pauvres (égal à environ 20.500 F CFA de 2007, par an et par enfants), pour une enveloppe globale égale à 1% du PIB d'avant-crise. Ces mesures sont financées soit par l'aide internationale, soit par une ponction des réserves extérieures de l'Etat (les coûts administratifs pour leur mise en place ne sont pas pris en compte).

Selon les résultats des simulations, les transferts en espèces aux enfants pauvres constituent la politique la plus efficace des quatre politiques de réponse simulées en termes de réduction de la pauvreté. Au plan national, la politique des transferts en espèces annihile effectivement et intégralement l'augmentation des pauvretés monétaire et calorique due à la crise durant toute la période d'étude. Qui plus est, elle entraîne une baisse sensible de ces deux types de pauvreté comparativement aux niveaux prévus dans la situation où la crise ne serait pas survenue. Suite à cette politique, le nombre d'enfants en situation de pauvreté monétaire à l'échelle nationale est de 3,4% inférieur à celui prévalant dans le scénario de référence en 2008, correspondant à une diminution d'environ 133.000 enfants vivant en pauvreté monétaire. Cette réduction est de moins de 1% dans les autres années de l'étude (Figure 1).

Les effets bénéfiques des transferts sont encore plus importants sur le plan de la pauvreté calorique: par rapport au scénario de référence, le nombre total d'enfants en situation de pauvreté calorique diminue de 13% en 2008 (ce qui se traduit par une réduction de 367.000 enfants), et d'environ 11% en 2009, 2010 et 2011. Bien que les incidences de la crise et des politiques de réponse sur la scolarisation et le travail des enfants soient quasiment nulles, il apparaît tout de même que les résultats consécutifs à la politique des transferts en espèces sont relativement meilleurs que ceux des autres politiques. Par ailleurs, cette politique est la seule qui permet de contrebalancer totalement la légère baisse du taux général de consultation médicale engendré par la crise, bien qu'elle se traduise par une augmentation plus importante de la consultation des structures médicales de qualité réputée inférieure (tradipraticiens et vendeurs informels de médicaments modernes).

Toutefois, à ce propos, on peut toujours tirer une leçon intéressante de politique économique: les simulations suggèrent qu'une stimulation relativement forte (montant total de 1% du PIB) de la demande de scolarité et d'accès à la santé par un transfert en espèces ne peut pas changer significativement l'état des enfants en termes de scolarisation et consultation sanitaire. Des politiques de stimulation de l'offre d'éducation et de soins de santé, qui réduisent des rigidités structurelles évidentes (en particulier dans l'arrière-pays) de ces services, sont donc à considérer, quitte à ce qu'elles soient complémentaires à une politique de transfert en espèces. Afin de mimer un processus d'identification d'enfants pauvres qui pourrait être adopté dans la mise en application d'une politique de transferts monétaires, un modèle a été élaboré pour estimer le niveau des consommations des ménages à partir d'une gamme restreinte de variables qui sont facilement observables et difficiles à fausser.

Derrière la politique des transferts en espèces, celle de la subvention des cantines scolaires vient en deuxième position, en termes d'effets réducteurs sur la pauvreté des enfants. Cette politique de réponse fait surtout reculer la pauvreté calorique, en réduisant le nombre d'enfants en état de pauvreté calorique par rapport au scénario de référence de 8,3% en 2008, de 6,7% en 2009, 6,3% en 2010 et de 5,7% en 2011 (Figure 2). Mais elle ne réduit que d'un quart l'augmentation dans le nombre d'enfants monétairement pauvres suite à la crise (Figure 1). Il importe toutefois de noter que la politique de subvention des cantines

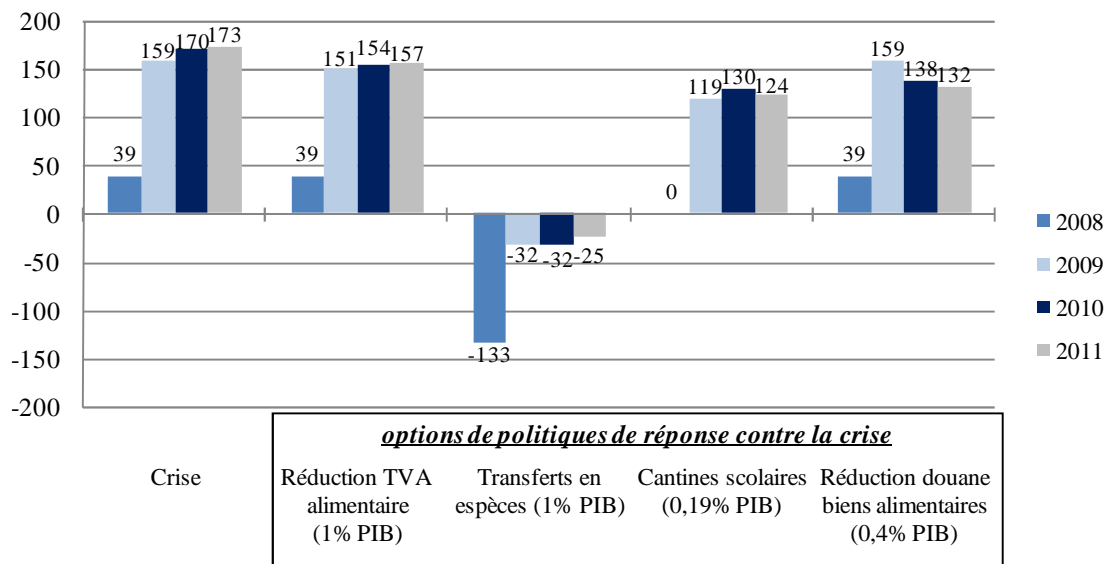


RESEAU DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES & LA PAUVRETÉ

scolaires présente ici un très bon rapport efficacité/coût car elle ne coûte que 0,19% du PIB d'avant crise.

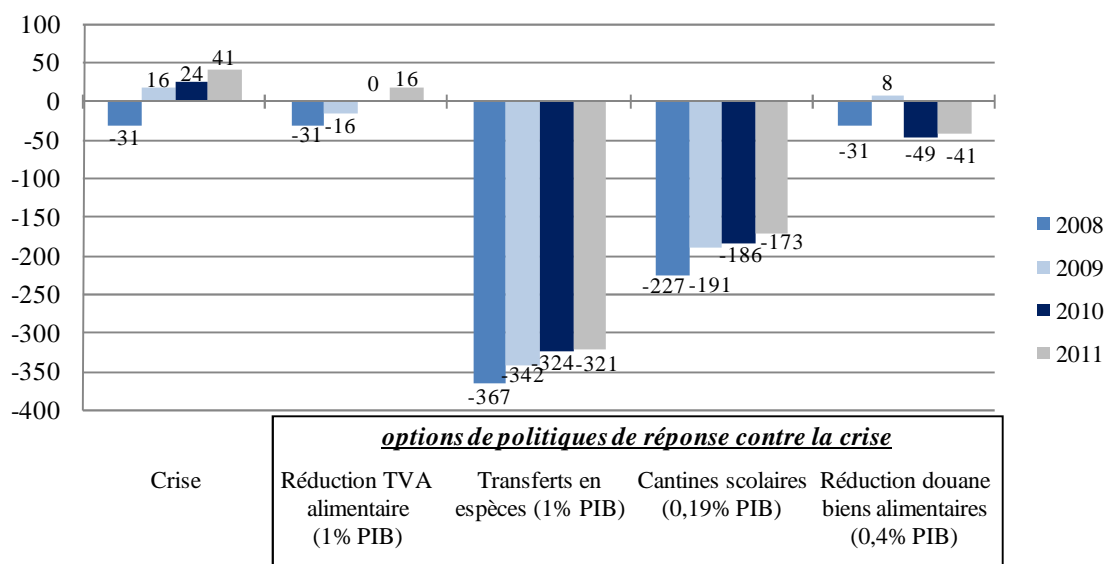
Par contre, les deux autres politiques – réduction des droits de douane et de la TVA – s'avèrent inefficaces, quelle que soit la dimension de la pauvreté considérée.

Figure 1: Changement absolu du nombre des enfants en pauvreté monétaire (en milliers) comparé au scénario de référence, enfants âgés de 0 à 14 ans



Note: le nombre simulé des enfants pauvres en termes monétaires dans le scénario de référence en 2007 3.851.958. Les changements présentés prennent ainsi en compte le taux de croissance de la population des enfants 0-14 qui est supposé constant selon le taux moyen annuel enregistré entre 2004 et 2008 et égal à 1,8%.

Figure 2: Changement absolu du nombre des enfants en pauvreté calorique (en milliers) comparé au scénario de référence, enfants âgés de 0 à 14 ans



Note: le nombre simulé des enfants pauvres en termes monétaires dans le scénario de référence en 2007 est de 2.747.014. Les changements présentés prennent ainsi en compte le taux de croissance de la population des enfants 0-14 qui est supposé constant selon le taux moyen annuel enregistré entre 2004 et 2008 et égal à 1,8%.



RESEAU DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES & LA PAUVRETÉ

Une analyse spatiale permet de mettre en évidence la disparité des effets de la crise et des politiques de réponse selon les régions et selon qu'on se trouve en milieu rural ou en milieu urbain. On constate ainsi que l'embellie induite par la politique des transferts (et dans une certaine mesure par le programme de cantines scolaires) au niveau national ne profite pas à toutes les régions et tous les milieux avec la même ampleur, et même pas du tout à certaines des 12 régions considérées dans l'étude. Cela implique qu'il est nécessaire de trouver une répartition optimale de l'enveloppe globale des transferts qui tienne compte des caractéristiques pertinentes des milieux de vie des enfants pauvres, de manière à assurer une incidence harmonieusement bénéfique de cette politique à travers le territoire national, selon les priorités définies par la politique nationale de réduction de la pauvreté.

Il importe par ailleurs de noter que le Cameroun ne dispose pas encore en ce moment de dispositif logistique et administratif permettant la mise en œuvre d'une politique de transferts ciblés au profit de ménages. L'étude montre que dans le processus de cette mise en œuvre, le cas échéant, des variantes de politique de transferts, dites de transferts universels, relativement moins complexes à implémenter que les transferts ciblés, peuvent être adoptées avec profit, au moins à titre transitoire.

Ce document est le résultat d'un projet de recherche promu par le Bureau régional de l'UNICEF de l'Afrique de l'Ouest et centrale ainsi que par le bureau africain du réseau de recherches sur les politiques économiques et la pauvreté (PEP), en collaboration avec le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF et le Division UNICEF des politiques et pratiques. PEP est financé par le gouvernement du Canada par l'intermédiaire du Centre international de recherches pour le développement international (CRDI) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), et par l'Agence australienne pour le développement international (AusAID). Le Bureau Africain de PEP (PEP-Afrique) est basée au Consortium pour la Recherche économique et sociale (CRES, Dakar).