

Etude réalisée sous la direction de Julien Damon,  
avec Pierre-Yves Cusset, Sylvain Lemoine, Louis-Charles Viossat

*Les pages qui suivent sont des extraits d'un rapport de présentation et d'analyse de dix familles d'innovations dans le domaine des politiques sociales. Le document complet comprend, pour chaque famille d'innovations, une étude détaillée de l'innovation phare et des fondements théoriques sur lesquelles elle s'appuie, la présentation d'autres innovations dans le même champ, les évaluations existantes, et une analyse des conditions de transposition de ce type d'innovation en France.*

## **LES TRANSFERTS MONÉTAIRES CONDITIONNELS**

### **Le cas brésilien de la Bolsa Família**

#### **DEFINITION**

Les transferts monétaires conditionnels (TMC) sont des prestations imaginées et mises en place à l'origine dans les pays en développement pour lutter contre la pauvreté. Ces programmes versent aux ménages remplissant les conditions requises des prestations monétaires en contrepartie d'engagements de leur part consistant, par exemple, à amener régulièrement leurs nouveau-nés au dispensaire ou à maintenir leurs enfants à l'école.

Outils de lutte contre la pauvreté et d'investissement dans le capital humain, les TMC (en anglais CCT pour Conditional Cash Transfer) ont un double objectif. Il s'agit à la fois de réduire, dans le court terme, la pauvreté infantile et, dans le moyen terme, d'augmenter l'implication des parents auprès de leurs enfants.

Alors qu'ils sont en place depuis une quinzaine d'années dans le Sud, ils sont en expérimentation dans le Nord, en particulier aux Etats-Unis<sup>1</sup>. Il s'agit en quelque sorte – avec le microcrédit – d'une des premières tentatives de l'hémisphère nord et riche pour adapter une stratégie et des instruments élaborés dans l'hémisphère sud et pauvre.

#### **FONDEMENTS**

L'idée fondatrice des TMC est de distribuer des prestations monétaires en fonction de comportements et/ou de performances. Au lieu de donner de la nourriture, des bons d'échange ou autres dons par le biais d'organisations communautaires, dans le cadre de programmes traditionnels de lutte contre la pauvreté (dans le contexte des pays en développement), les TMC permettent de donner de l'argent directement aux familles en fonction de leurs performances.

---

<sup>1</sup>. Signalons d'emblée le lancement en France, début octobre 2009, d'une expérimentation très controversée autour d'une « cagnotte » visant à récompenser l'assiduité collective des élèves de trois lycées professionnels. L'expérimentation n'a pas été fondée ni envisagée comme un mécanisme explicite de TMC, par nature individuel. Il n'en reste pas moins que certains points relèvent de la même logique.

Ces programmes, dont le premier a été conçu au Mexique, subordonnant le versement de prestations au respect d'un certain nombre de comportements, se sont répandus aujourd'hui dans une trentaine de pays.

Nés à la fin des années 1990 en Asie et en Amérique Latine (Bangladesh, Brésil et Mexique), ils se sont diffusés dans le monde entier. Ils sont désormais expérimentés dans d'autres contextes (les Etats-Unis notamment). Existants aujourd'hui sur tous les continents, dans les pays riches comme dans les pays pauvres, ils vont de l'initiative *Oportunidades* au Mexique à l'*Opportunity NYC* à New York.

Ces programmes se sont largement déployés au sein des pays où ils sont implantés. Le programme mexicain *Progresá*, mis en place en 1997, s'adressait au départ à 300 000 foyers ; son successeur *Oportunidades* en touche maintenant plus de 5 millions – une progression encouragée par les résultats positifs auxquels ont donné lieu les évaluations.

La popularité et l'extension des TMC s'expliquent en partie par leurs succès, mais aussi par le soutien d'institutions internationales comme la Banque mondiale. Celle-ci, depuis le départ mais aussi en période de crise, soutient vivement ces instruments de protection sociale. Elle a prévu de consacrer en 2009 quelque 2,4 milliards de dollars de prêts au lancement ou à l'extension de programmes TMC dans six pays : Bangladesh, Colombie, Kenya, Macédoine, Pakistan et Philippines.

Dans des pays comme le Mexique ou le Brésil, le lancement des TMC s'est inscrit dans le cadre d'efforts menés plus largement pour améliorer l'efficacité des filets de protection sociale, remplacer des programmes de prestations mal ciblés et/ou regrouper des programmes de portée plus limitée.

## **INNOVATION PHARE**

« **Bolsa Família** » est un programme de transferts monétaires conditionnels qui a été mis en place au Brésil en 2003. Il s'est étendu progressivement pour concerner en 2008 le tiers de la population brésilienne. A l'origine, le Bolsa Família Program (BFP) est une fusion de quatre prestations monétaires d'assistance. Sa logique initiale est celle d'une « dotation familiale » conditionnée par une contractualisation avec les bénéficiaires. Ceux-ci bénéficient de la prestation à condition de scolariser leurs enfants et de suivre des parcours sanitaires (vaccination). Une ambition est de poursuivre la généralisation du programme jusqu'à sa transformation éventuelle (souhaitée par certains élus) en un mécanisme d'allocation universelle. [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

## **EVALUATIONS**

La Bolsa Família fait l'objet d'une attention soutenue, à l'échelle nationale, mais aussi dans le cadre d'évaluations plus générales menées autour des TMC<sup>2</sup>. On présentera donc ici quelques résultats des évaluations menées sur la Bolsa Família mais aussi sur d'autres TMC.

---

<sup>2</sup>. Voir par exemple, Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs, Bénédicte de la Brière, « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program. Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context », *The World Bank, Social Protection Discussion Paper*, n° 0709, mai 2007 ; Vanessa Maria de Castro, Marcel Bursztyn, « Social Inclusion or Poverty Alleviation ? Lessons from Recent Brazilian Experiences », Harvard University, *Center for International Development Working Papers*, n° 27, décembre 2008.

Le programme est d'abord évalué en termes de redistribution. 95 % des fonds sont versés aux 40 % les plus pauvres de la population. Des études montrent que la majeure partie des sommes attribuées est utilisée pour acheter de la nourriture, des fournitures scolaires et des vêtements pour les enfants.

Depuis la création de la Bolsa Família, et pour la première fois depuis longtemps, inégalités et pauvreté ont reculé au Brésil. Le nombre de personnes considérées comme pauvres est passé de 28 % de la population en 2003 à 23 % en 2006, soit 42 millions de Brésiliens sur une population totale de 190 millions de personnes. Le nombre de Brésiliens vivant dans une situation d'extrême pauvreté (selon les définitions de la Banque mondiale), disposant donc de moins d'un dollar par jour, a baissé d'environ 20 % sur la même période.

Cette dynamique n'est pas automatiquement imputable à la Bolsa Família, même s'il faut bien relever que plus de 2 millions de familles ont quitté le programme depuis 2003, en particulier grâce à une augmentation de leurs revenus.

Le programme ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur le niveau moyen de consommation des ménages. En revanche, la part des dépenses d'alimentation, d'éducation et de vêtements pour enfants a augmenté au détriment des autres postes de dépenses (santé et vêtements des adultes). La *Bolsa Família* a ainsi eu des effets notables dans le domaine de l'alimentation. On observe une réduction importante des formes de dénutrition chronique des enfants en bas âge. *Bolsa Família* a également eu un impact positif sur l'assiduité à l'école. Enfin en matière d'emploi, il est important de souligner que *Bolsa Família* a eu pour conséquence d'augmenter sensiblement la participation des adultes bénéficiaires du programme au marché du travail (ceci est particulièrement vrai pour les femmes).

Le programme est célébré par le gouvernement, et critiqué par ses opposants qui en signalent les insuffisances. Ses détracteurs insistent sur le fait que la prestation est toujours inscrite dans une logique d'assistance et de contrôle de la part des élites. D'autres critiques portent sur l'incapacité des pouvoirs publics à vérifier si les conditions du programme sont effectivement respectées.

Comme Bolsa Família, un autre programme TMC, précurseur, Oportunidades (au Mexique) est souvent présenté comme ayant un fort impact sur la pauvreté. Un bilan fait ainsi apparaître, au milieu de la décennie 2000, que le taux de pauvreté parmi les participants avait baissé de 5 % pendant la première année d'étude et de 18 % pendant la deuxième.

Au-delà de ces deux cas souvent mis en avant (Bolsa Família et Oportunidades), ce sont tous les mécanismes de TMC qui sont valorisés dans les cénacles internationaux, en particulier par la Banque mondiale<sup>3</sup>. Ces programmes sont parés de nombreuses vertus. Ils seraient un exemple d'utilisation efficace des finances publiques. En fournissant directement de l'argent, principalement aux femmes, ils transforment les modes de consommation au sein des foyers à l'avantage des enfants. Ils renforcent le niveau de fréquentation scolaire et le recours aux services de santé. La Banque mondiale note tout de même qu'ils ne constituent pas la panacée pour tous les maux. Ils doivent s'accompagner de tout un ensemble de services et de soutiens

---

<sup>3</sup>. Voir le récent, très complet et très intéressant rapport de la banque Mondiale, passant en revue près de 20 études d'impact, Ariel Fiszbein, Norbert Schady, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., The World Bank, 2009.

complémentaires. Pour réduire véritablement la mortalité infantile ou améliorer l'apprentissage, ces programmes doivent être associés à des services éducatifs et médicaux de meilleure qualité<sup>4</sup>.

### **CONCLUSION SUR CE TYPE DE DISPOSITIFS**

Les programmes TMC seraient-ils utiles dans les pays en développement, mais inadaptés aux pays riches ? Rien n'est moins certain. L'expérience américaine est instructive de ce point de vue.

Pour innover dans ses pratiques et politiques auprès des plus démunis, la ville de New York s'est inspirée du programme mexicain Oportunidades, en l'adaptant naturellement à son contexte et à ses circonstances.

Le programme expérimental « Opportunity NYC », également baptisé « Opportunity NYC/Family Rewards » (ONYC/FR) a été lancé en 2007. Il permet à des familles de bénéficier de prestations complémentaires allant de 4 000 à 6 000 dollars par an à condition de réaliser certains objectifs en matière d'éducation, de santé et d'emploi.

Alors que les mécanismes TMC dans le Sud visent les classes défavorisées et moyennes, notamment dans des communautés rurales et dans un environnement de faible niveau de richesse, il a bien entendu fallu adapter l'opération à un contexte de communautés urbaines vivant dans un environnement parmi les plus riches du monde, s'ajoutant à un ensemble de programmes préexistants<sup>5</sup>.

Les premiers résultats de cette expérimentation montreraient que cette introduction d'une logique de TMC à New York aurait pour effet de réduire les taux d'abandon scolaire, d'améliorer la santé familiale et d'augmenter les perspectives d'emploi – trois conséquences qui aident les familles à sortir de la pauvreté. Cependant l'évaluation définitive du programme, avant son éventuelle généralisation, est loin d'être achevée. Et depuis, la crise s'est étendue...

Savoir si le programme est efficient économiquement et/ou moralement déficient n'a pas été une question posée d'emblée. Car c'est là toute la logique de l'expérimentation. Elle est appelée à durer jusqu'en 2012, au terme de quoi elle sera précisément évaluée pour être amendée, généralisée, ou abandonnée.

---

<sup>4</sup>. Pour une synthèse de ces aspects évaluatifs, voir l'article « Anti-poverty programmes. Quid pro quo », *The Economist*, 14 février 2009.

<sup>5</sup>. Une des ambitions des TMC dans le Sud est d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école plutôt qu'au travail. Certains observateurs soutiennent que ces programmes sont, en la matière, bien plus efficaces que les règles d'interdiction du travail des enfants qui pousseraient en réalité à faire passer les enfants d'un secteur à un autre (et ce, d'ailleurs, dans une dynamique de moins en moins rémunératrice, appelant à travailler toujours davantage). Voir Stephen Nickell, « Putting children to work », *Prospect*, septembre 2009.