

L'aide financière conditionnelle : un vaccin contre la pauvreté et les inégalités ?

par Fábio Veras Soares, Centre international pour l'action en faveur des pauvres

L'aide financière conditionnelle est considérée dans le monde entier comme le dernier « remède miracle » pour lutter contre la pauvreté et les inégalités. Cette réputation repose largement sur l'évaluation positive des expériences menées en Amérique latine, et notamment des programmes Progresa au Mexique, Bolsa Escola et Bolsa Alimentacao au Brésil (désormais regroupés en un seul programme, Bolsa Familia), et Familias en Accion en Colombie. Pour leurs défenseurs, ces programmes ont pour avantage de permettre de lutter contre la pauvreté et les inégalités à court terme mais également à long terme.

La stratégie à court terme repose sur l'octroi d'aides financières à des familles pauvres, dont l'effet immédiat sur la pauvreté dépend du niveau de l'aide et de l'efficacité de la stratégie de ciblage. L'effet à long terme dépend quant à lui de l'efficacité des conditions liées à l'aide, tant en ce qui concerne leur mise en œuvre que leur réel pouvoir de stimulation du capital humain et social. Parmi ces conditions, on peut citer l'obligation d'aller à l'école pour les enfants, l'obligation de se rendre dans des centres médicaux et le suivi alimentaire et de l'immunisation. Généralement, ces conditions s'appliquent aux enfants afin de rompre la transmission de la pauvreté entre les générations.

Certains spécialistes estiment que soumettre l'aide financière à des conditions n'est pas nécessaire, puisqu'elle répond déjà aux problèmes de contrainte financière auxquels les familles pauvres sont confrontées. Le revenu des familles ainsi accru permet d'obtenir une amélioration de l'éducation, de la santé et de l'alimentation. Néanmoins, les conditions posées à l'octroi de l'aide financière peuvent également avoir d'autres effets pertinents. Ainsi par exemple elles peuvent contribuer à modifier certaines caractéristiques culturelles qui nuisent aux chances des enfants des familles pauvres de sortir de la pauvreté. Par exemple, il a été démontré qu'au Brésil, les chefs de famille qui ont travaillé durant leur enfance sont plus susceptibles d'envoyer leurs enfants travailler. Dans des cas comme celui-ci, les conditions posées à l'octroi de l'aide financière pourraient déclencher un changement culturel qui protégerait les enfants d'une entrée précoce sur le marché du travail.

En pratique, la conception, la mise en œuvre et les objectifs des programmes d'aide financière conditionnelle varient d'un programme à l'autre. Il peut être intéressant d'étudier l'expérience du Brésil en la matière. Plusieurs programmes ont été mis en œuvre au cours des années 1990 aux niveaux municipal et étatique, dont la conception a inspiré le programme fédéral Bolsa Escola mis en œuvre à partir de l'an 2000. Le seul programme fédéral existant à la fin des années 1990 au Brésil était le programme PETI (Programme pour l'élimination du travail des enfants). Tandis que le principal objectif direct du programme de niveau municipal et étatique Bolsa Escola était d'accroître les taux d'inscription et de présence à l'école des enfants, le principal objectif du programme PETI était de diminuer le travail des enfants dans des activités dangereuses en augmentant leurs taux d'inscription et de présence à l'école.

L'évaluation de ces deux programmes montre que les objectifs fixés ont bien été atteints. Le programme Bolsa Escola s'est traduit par une augmentation des taux d'inscription et de présence des enfants à l'école, mais n'a eu aucun effet sur le travail des enfants (Cardoso et Souza, 2004), tandis que le programme PETI s'est traduit par une augmentation des taux d'inscription et de présence des enfants à l'école, mais également par une réduction du travail des enfants (Soares et Pianto, 2003). Aucun d'entre eux n'a eu d'effet notable sur la pauvreté, étant donnée la faiblesse du montant des aides octroyées.

Comment expliquer alors que, contrairement au programme PETI, le programme Bolsa Escola n'a pas eu cet effet secondaire de réduction du travail des enfants, alors qu'il a conduit à une augmentation des taux d'inscription et de présence des enfants à l'école ? Une caractéristique qui distingue le programme PETI est qu'il fournissait aux municipalités participantes des ressources leur permettant de proposer aux enfants des activités extrascolaires afin de les maintenir occupés toute la journée. Des preuves montrent que, partout où ces activités ont été largement utilisées, le déclin du travail des enfants a été plus marqué. En outre, le fait que le programme PETI était moins important et plus clairement ciblé a permis d'atteindre plus facilement les objectifs qui lui avaient été assignés.

Un programme à grande échelle tel que le nouveau programme fédéral Bolsa Familia pose certainement problème en ce qui concerne la réalisation des conditions posées à l'octroi de l'aide financière et, par conséquent, l'obtention d'effets économiques externes positifs tels que la réduction du travail des enfants. Toutefois, les problèmes de réalisation des conditions ne constituent pas les seules menaces aux objectifs à long terme des programmes d'aide financière conditionnelle.

L'un des principaux doutes qui pèse sur l'avenir des programmes d'aide financière conditionnelle est de savoir comment les objectifs à long terme qui leur ont été assignés pourront être atteints si l'offre de services d'éducation et de santé de qualité destinée à la population ciblée n'est pas améliorée. En plus de la réalisation des conditions posées à l'aide financière, il est nécessaire d'améliorer la qualité des services sociaux afin de pouvoir respecter la promesse de rompre le cycle de la pauvreté entre les générations. Maintenant que les preuves du succès et des limites des programmes d'aide financière conditionnelle abondent (principalement en Amérique latine), l'heure est certainement venue de se préoccuper de la qualité des services publics afin que la brillante promesse d'un déclin à long terme de la pauvreté et des inégalités ne soit pas un vain mot.

Références bibliographiques :

Cardoso, E. et Souza, A. P. (2004). "The Impact of Cash Transfers on Child Labor and School Attendance in Brazil". Mimeo.

Soares, S. et Pianto, D. M. (2003). "Use of Survey Design for the Evaluation of Social Programs: The PNAD and the Program for the Eradication of Child Labor in Brazil", mimeo, Urbana-Champaign: Université de l'Illinois.

Le **Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP)** est un projet conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Gouvernement du Brésil pour promouvoir la coopération Sud-Sud dans la recherche appliquée et de formation sur la pauvreté. Le CIP est spécialisé dans l'analyse des questions de la pauvreté et l'inégalité et aussi de proposer des recommandations pour la formulation de politiques visant à la réduction de la pauvreté. Le CIP est reliée directement avec l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA), qui fait recherche pour le gouvernement du Brésil, et le Bureau des Politiques de Développement, PNUD.

Le CIP publie des Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Country Studies.

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l'adresse suivante:

www.undp-povertycentre.org