

Transferts sociaux: Mesures incitatives et dissuasives pour l'insertion professionnelle et la génération de revenus

Simone Cecchini, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

Au cours des quinze dernières années, les programmes de transferts conditionnels en espèces (TCE) ainsi que d'autres programmes de protection sociale à caractère non-contributif, comme les pensions sociales, sont devenus les principales portes d'entrée vers la protection sociale pour les populations pauvres et vulnérables d'Amérique latine et des Caraïbes, pendant longtemps été exclues de toutes formes de protection sociale. Aujourd'hui, 127 millions de personnes bénéficient des TCE, soit 21 pour cent de la population de la région. Dans plusieurs pays, y compris le Brésil et le Mexique, ces programmes qui offrent aux familles un transfert en espèces à condition qu'elles remplissent certains engagements sur le plan humain, ont contribué de manière significative à la réduction de la pauvreté et des inégalités.

Les TCE ont toutefois suscité des critiques du fait de leur impact supposé négatifs sur l'insertion professionnelles des adultes en âge de travailler issus des familles bénéficiaires. Ces programmes sont perçus par certains comme une source de dépendance et non d'autonomie et de sortie de la pauvreté. Cet argument est souvent associé à la vision selon laquelle les personnes vivent dans la pauvreté plus par paresse que du fait des problèmes structurels de nos sociétés. Les programmes TCE seraient ainsi dissuasifs et n'inciteraient pas les pauvres à chercher du travail, car les familles touchant des transferts monétaires auraient déjà un certain niveau de revenus garanti.

Cecchini (2013) montre que les TCE ont une capacité limitée à combler le déficit de revenus des familles pauvres. En 2008, la moyenne régionale du montant maximal transféré par tête était de 16 dollars, environ 20 pour cent du seuil de pauvreté. Il est donc peu probable que les personnes pauvres arrêtent de chercher un travail pour la simple raison qu'elles reçoivent des transferts monétaires car, dans ce cas, les familles devraient de toute manière tenter de se sortir de la pauvreté. En effet, les évaluations d'impact disponibles pour des pays aussi variés que le Brésil, le Chili, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua et le Paraguay n'offrent pas de preuves empiriques des effets dissuasifs des TCE sur l'insertion professionnelle de leurs bénéficiaires.

Levy (2010) a lui aussi critiqué le « cercle vicieux » des programmes sociaux à caractère non-contributif qui génèrent des subventions dont profite le secteur informel, encourageant les travailleurs à chercher des emplois à basse productivité (afin d'éviter l'épargne obligatoire de la sécurité sociale), diminuant ainsi la productivité du travail et du capital et encourageant une génération d'emplois de qualité médiocre.

Le risque d'octroyer des bénéfices sociaux à des travailleurs informels a toutefois été exagéré. L'Amérique latine a en effet vu son taux d'emploi informel diminuer, passant de 54,6 pour cent des travailleurs en 1990 à 49,1 pour cent en 2009, alors que les TCE et les pensions sociales augmentaient. La plupart des TCE ne ciblent pas les adultes en âge de travailler, mais plutôt les enfants. Ils ne sont pas non plus calibrés en fonction des conditions de travail des bénéficiaires. Si les revenus générés sur le marché du travail ne peuvent pas influencer le montant

des transferts sociaux, aucun effet pervers ne devrait être exercé sur le secteur informel. Le TCE du Chili (*Ingreso Ético Familiar*) cherche à trouver des incitatifs justes et offre par exemple un bonus supplémentaire aux femmes qui cotisent à la sécurité sociale durant leur participation au programme.

De plus, la théorie du « cercle vicieux » est basée sur des hypothèses questionnables : les dépenses sociales ne sont pas productives et contrebalancent les investissements dans des activités génératrices d'emploi ; le travail indépendant est volontaire, ce qui signifie que dans la plupart des cas, voire dans tous les cas, les travailleurs du secteur informel optent pour des emplois à faible productivité.

La protection sociale investit dans les capacités humaines et génère des gains productifs importants. De plus, dans la plupart des cas, les citoyens travaillent dans le secteur informel non par choix, mais parce qu'il s'agit de l'unique possibilité qui s'offre à eux. L'informalité dérive de l'hétérogénéité de la structure productive, qui crée et alimente le secteur informel à cause de la faible capacité des secteurs modernes, plus productifs, à absorber la main d'œuvre.

On peut donc affirmer qu'il existe des synergies positives entre la protection sociale, la croissance et le travail décent, contrairement à ce qu'avance la théorie du "cercle vicieux", qui établit une relation entre secteur informel et faible productivité. Les transferts monétaires financés par la fiscalité générale, garantis et réguliers, représentent un plancher de protection sociale pour les ménages pauvres et alimentent un « cercle vertueux » d'une génération autonome des revenus. Les bénéficiaires en situation de pauvreté ont plus de chance d'être intégrés au marché du travail, étant donné qu'ils ont les moyens de chercher un travail et de payer les frais de transport pour s'y rendre. De plus, ils sont en mesure de chercher un meilleur emploi, étant donné qu'ils ont une capacité de négociation supérieure par rapport à des salaires très bas et de plus grandes ressources à investir dans des activités productives, qu'elles soient micro entrepreneuriales ou agricoles.

Pour conclure, s'il est vrai qu'un programme de réduction de la pauvreté mal conçu pourrait avoir des effets dissuasifs (si par exemple il sélectionne les familles en fonction du statut professionnel de ses membres), les préoccupations liées à un « cercle vicieux » supposé semblent exagérées, plus particulièrement aux vues des montants encore très limités transférés par les programmes sociaux à caractère non-contributif en Amérique latine et aux Caraïbes.

Sources:

Cecchini, S. (2013) *Transferencias Condicionadas na América Latina e Caribe: Da Inovação à Consolidação* in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, chapitre 24. pp. 369-396. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>.

Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados: Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Mexico, Océano.