

Les Programmes de Transfert Monétaire Assorti de Conditions Sont-ils Viables Dans les Pays à Faible Revenu ?

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

Les programmes de transfert monétaire assorti de conditions (CCT) se sont avérés être, dans l'ensemble, des expériences réussies dans des pays tels que le Brésil et le Mexique. Mais ceci ne signifie pas pour autant que le modèle de ces programmes puisse être exporté vers tous les pays, notamment les plus pauvres. Comme l'indique le tableau ci-dessous, lorsqu'ils sont mis en œuvre dans les pays à faible revenu, de tels programmes ne touchent, en fait, qu'une infime fraction de la population et des groupes d'individus les plus pauvres. Le nombre de bénéficiaires des programmes de transfert monétaire assorti de conditions au Brésil et au Mexique dépasse celui des personnes très pauvres, alors que les bénéficiaires d'un tel programme au Nicaragua, par exemple, représentent 7,8 pour cent des individus les plus pauvres de la population. Il convient également de noter que les capacités budgétaires susceptibles d'être affectées à ces programmes dans les pays à faible revenu sont plus limitées qu'ailleurs. À titre d'exemple, le Mexique investit respectivement 0,44 pour cent de son PIB et 4,3 pour cent de ses dépenses sociales dans des programmes de transfert monétaire assorti de conditions, alors que le Honduras y consacre seulement 0,02 pour cent du PIB national et 4,3 pour cent du budget alloué aux dépenses publiques sociales.

Un article récent portant sur le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua met en lumière les défis auxquels sont confrontés les programmes de transfert monétaire assorti de conditions dans les petits pays à faible revenu dont les capacités institutionnelles sont insuffisantes (Cecchini et al., 2009). Premièrement, en raison de leur approche multidimensionnelle de la réduction de la pauvreté, les programmes de transfert monétaire assorti de conditions requièrent une étroite coordination entre tous les secteurs de l'économie et les différentes unités territoriales d'un État. Dans les pays d'Amérique centrale cités précédemment, les institutions étatiques sont toutefois fragiles et la coordination exigée est loin d'être satisfaisante.

Au Honduras, une expérience est actuellement menée pour tenter de coordonner les efforts en faveur de la lutte contre la pauvreté grâce au programme Red Solidaria. Pourtant, un chevauchement persiste entre les actions conduites au titre du Programa de Asignación Familiar (PRAF), qui est un programme de transfert monétaire assorti de conditions faisant l'objet d'un financement national, et le programme pilote financé par la Banque interaméricaine de développement (IDB). Le Guatemala ne dispose pas de Ministère du Développement social et son programme de transfert monétaire assorti de conditions, appelé Mi Familia Progresá (MFP), a été lancé en 2008 sans coordination suffisante avec les secteurs de l'éducation et de la santé.

Deuxièmement, les programmes réussis et durables doivent se déployer à long terme et avoir valeur de politique publique indépendante des changements et remaniements susceptibles de se produire au sein du gouvernement. Ceci suppose la mise en place de mécanismes de financement qui reposent essentiellement sur des fonds publics et ne sont pas tributaires des donateurs étrangers. Au Nicaragua, le programme Red de Protección Social (RPS), financé grâce à un prêt consenti par la Banque interaméricaine de développement, a rencontré un succès jugé plutôt satisfaisant, mais il a été remplacé, par le gouvernement actuellement en place, au profit d'autres initiatives en faveur de la réduction de la pauvreté, telles que les projets Hambre Cero et Usura Cero.

Troisièmement, les programmes de transfert monétaire assorti de conditions exigent des capacités de mise en œuvre et de gestion de systèmes transparents, tant au niveau des informations relatives aux bénéficiaires que des paiements. Or, les pays à faible revenu souffrent souvent d'une cruelle insuffisance de capacités en matière de statistique et leurs systèmes bancaires sont fragiles. Par exemple, le Guatemala ne dispose pas de système de gestion des informations permettant l'inscription des bénéficiaires de ces programmes. Les paiements sont versés en espèces, à l'occasion de cérémonies solennelles rassemblant des foules impressionnantes, qui se déroulent souvent en présence de la première dame du pays. Au Nicaragua, les transferts d'espèces liés au programme RPS ont été distribués par l'intermédiaire de sociétés de sécurité, spécialement engagées à cet effet.

Dans des pays comme le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, où une grande partie de la population vit dans l'extrême pauvreté, le ciblage géographique ou sectoriel pour les besoins des programmes de réduction de la pauvreté peut s'avérer insuffisant. Le ciblage de deuxième niveau, fondé sur des processus compliqués de vérifications indirectes de ressources, risque d'entraîner l'exclusion de bénéficiaires potentiels et de provoquer des tensions et des sentiments de discrimination. De la même manière, conditionner les transferts d'espèces à la fréquentation scolaire ou aux bilans de santé est quelque peu inapproprié dans des régions où ces services sont soit inexistant, soit de piètre qualité. Il est de même inapproprié d'annoncer l'imposition de conditionnalités, quelles qu'elles soient, en l'absence de systèmes d'informations adéquats.

Par conséquent, il est évident que les fonds disponibles dans les pays à faible revenu ne doivent pas seulement être affectés à l'augmentation de la demande pour les services sociaux mais aussi au renforcement de l'offre en la matière. Des efforts allant dans ce sens ont été déployés par le programme RPS au Nicaragua et sont en cours d'application à la faveur du programme PRAF au Honduras. Ces programmes de transfert monétaire assorti de conditions comprennent des transferts de fonds destinés à la fourniture de services en matière d'éducation et de santé, afin de satisfaire à la demande croissante générée par ces programmes.

Couverture et Investissement Liés à un Choix de Programmes de Transfert Monétaire Assorti de Conditions

Pays (programme), année	Couverture		Investissement au titre des programmes de transfert monétaire assorti de conditions	
	% de la population totale	% du groupe des plus pauvres ¹	% du PIB	% des dépenses sociales
Brésil (Bolsa Familia), 2006	22,7	> 100,0	0,43	2,0
Mexique (Oportunidades), 2006	23,8	> 100,0	0,44	4,3
Guatemala (MPF), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Honduras (PRAF), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Nicaragua (RPS), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

*Note : 1. les erreurs d'exclusion ou d'inclusion ne sont pas prises en compte
Source : Cecchini et al. (2009) et CEPALC, calcul obtenu sur la base des chiffres officiels disponibles.*

Références :

Cecchini, S., A. Leiva; A. Madariaga et D. Trucco (2009). Desafios de los programas de transferencias con corresponsabilidad: Los casos de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Santiago, Chile, CEPAL-Asdi. Site Web de la CEPALC : <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35903/DPW248_Programas_Transferencias.pdf>.