

Souffrances de la Croissance: Principaux Défis qui se Posent aux Nouveaux Programmes de Transferts Monétaires Conditionnels en Amérique Latine

par Fabio Veras Soares et Tatiana Britto*

Les programmes de **Transferts Monétaires Conditionnels** (TMC) ont été mis en place au cours des dix dernières années dans plus d'une douzaine de pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Pendant que l'utilisation des modèles d'origine se répand, de nouveaux programmes devaient faire face à des enjeux non résolus parmi lesquels on note surtout l'exigence de réussite ou les stratégies de "porte de sortie", comme certains préfèrent l'appeler.

Le programme *Progresa* (devenu maintenant *Oportunidades*) de Mexico a été la plus grande source d'inspiration pour les programmes de TMC dans la région. Ce programme est surtout connu grâce à la priorité qu'il accorde aux objectifs à long terme visant l'accumulation du capital humain, notamment l'assurance que les enfants aillent à l'école. Le résultat en est un pourcentage de réussite très bas de 0,11 p. 100 chez les bénéficiaires du programme depuis son démarrage en 1997. Dans la mesure où le succès du programme dépend de la rupture du processus de transmission intergénérationnelle de la pauvreté, les enfants bénéficiaires doivent donc recevoir un soutien constant tout au long de leur cycle d'études.

Chile Solidario n'accorde pas une telle priorité au capital humain, mais est particulièrement axé sur les familles très défavorisées. Son volet *Puente* leur offre deux années d'encadrement psychosocial intensif en plus de l'octroi d'allocations.

Beaucoup d'analystes considèrent ce programme comme un modèle parce que le soutien intense est perçu comme une "porte de sortie" de l'indigence, à la différence des transferts d'argent que ces mêmes analystes considèrent comme une source éventuelle de dépendance. Cependant, même si des familles quittent le volet *Puente* après deux ans, elles peuvent toujours bénéficier d'allocations provenant d'un réseau de services de protection sociale plus étendus comme le *Subsidio Único Familiar*.¹

La question qui se pose est celle de savoir comment d'anciens programmes peuvent avoir une incidence sur les derniers programmes de TMC dans la région. *Tekoporá* du Paraguay et *Red Solidaria*² d'El Salvador illustrent parfaitement les défis qui se posent aux petits pays à faible capacité financière et institutionnelle. Comme le programme *Oportunidades* du Mexique, ces deux programmes mettent l'accent sur les conditions qui permettent d'accumuler un capital humain. Toutefois, les familles bénéficiaires ne peuvent pas rester dans le programme au-delà de trois ans. Une fois cette période écoulée, le programme devra re-évaluer leur statut de pauvreté et prendre éventuellement des mesures de retrait progressif ou de sortie.

Cette courte durée montre les divergences entre les deux principaux objectifs des programmes de TMC, à savoir la réduction de la pauvreté (par les transferts monétaires) et la rupture du processus de transmission intergénérationnelle de la pauvreté (en fixant des conditions liées à la santé et à l'éducation). Est-il raisonnable, par exemple, de décerner la mention "a réussi" à une famille avant l'achèvement du cycle éducatif (ou même le cycle des vaccinations) par les enfants bénéficiaires?

Les activités de soutien aux familles paraguayennes inspirées du programme *Chile Solidario* sont conçues pour permettre aux familles de vaincre la pauvreté en trois ans. Mais cette initiative n'est pas conforme à l'objectif "capital humain" qui requiert une plus longue période de couverture.

Le manque de soutien financier et institutionnel au programme explique, en partie, sa courte durée. C'est la raison pour laquelle on a changé de fusil d'épaule en abandonnant le principe du capital humain, mais aussi en axant désormais la priorité sur les activités complémentaires qui peuvent améliorer les capacités de production des familles afin de leur permettre de vaincre la pauvreté en trois ans. Le recrutement de "guides des familles" par le programme afin de fournir tout le soutien nécessaire a également engendré des coûts administratifs qui ne permettent pas d'élargir le programme aux ménages extrêmement pauvres.

Dans un tel contexte, l'un des plus grands défis de ces programmes, c'est d'assurer un soutien politique constant pour garantir leur continuation au-delà des trois premières années du cycle. Par exemple le programme *Familias en Acción* en Colombie a mis fin à la période initiale qui était limitée à trois ans. En effet, la nécessité d'axer l'objectif à long terme sur le capital humain se posait de plus en plus au fil du temps.

Il reste à déterminer si la limite des trois années qui a été fixée sera strictement respectée au Paraguay étant donné qu'au Salvador, cette limite a été revue. Si leurs programmes bénéficient d'un plus grand soutien politique, ils pourront y devenir des éléments incontournables dans la stratégie de protection sociale.

Cet appui leur permettra de recevoir des subventions plus importantes et d'encadrer un plus grand nombre de familles. Dans le cas contraire, ils resteront malheureusement des expériences ponctuelles dont, certes, les familles extrêmement pauvres pourront bénéficier au moins pour une courte période de temps, mais qui n'auront que peu d'effets sur l'indigence à long terme.

Notes:

* Fabio Veras Soares, Centre International sur la pauvreté (CIP)/IPEA et Tatiana Britto, chercheuse de passage, CIP.

** Ce délai a été revu par la Red Solidaria. Désormais les familles peuvent bénéficier du programme jusqu'à ce que les enfants aient atteint leur sixième année d'études ou qu'ils soient âgés de 18 ans.

Références:

1. Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter l'entrevue réalisée avec Andrés Toro, coordinateur de la gestion territoriale du système chilien de protection sociale à l'adresse suivante <http://www.undp-povertycentre.org/publications/cct/Interview_Andres_Toros.pdf>.
2. Soares et Britto (2007). *Confronting Capacity Constraints on Conditional Cash Transfers in Latin America: The Cases of El Salvador and Paraguay*, IPC Working Paper No. 38 <<http://www.undp-povertycentre.org/pub/IPCWorkingPaper38.pdf>>.

Le **Centre International de la Pauvreté (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