

Vue d'ensemble

TRANSFERTS MONÉTAIRES CONDITIONNELS

RÉDUIRE LA PAUVRETÉ ACTUELLE ET FUTURE

Ariel Fiszbein et Norbert Schady

en collaboration avec

Francisco H.G. Ferreira,
Margaret Grosh, Niall Keleher,
Pedro Olinto, et Emmanuel Skoufias



Banque mondiale
Washington

©2009 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Tél : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 5 12 11 10 09

Ce document a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale ni des pays que ceux-ci représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication est protégé par la loi sur le droit d'auteur. La copie ou la transmission non autorisée de tout ou partie du présent ouvrage peut constituer une infraction à la législation applicable. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des extraits.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire ou de réimprimer toute partie de cette publication, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, États-Unis d'Amérique ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis d'Amérique ; par télécopie, au 202-522-2422 ; ou par courriel à l'adresse : pubrights@worldbank.org.

Maquette de couverture : Drew Fasick

Illustration de la couverture : *Chorale and Landscape*, Paul Klee, 1921, 125 (gouache, crayon et huile sur papier, 35 x 31 cm) ; Zentrum Paul Klee, Berne, prêt, collection privée. Utilisation autorisée. © 2009 Artists Right Society (ARS) New York / VG Bild-Kunst, Bonn.

Tous les montants en dollars sont exprimés en dollars des États-Unis, sauf indication contraire.

Table des matières de l'ouvrage

Transferts monétaires conditionnels

Avant-propos

Remerciements

Acronymes

Vue d'ensemble

1. Introduction
2. La justification économique des transferts monétaires conditionnels (TMC)
3. La conception et la mise en œuvre des programmes de TMC
4. L'effet des TMC sur la consommation, la pauvreté et l'emploi
5. L'effet des programmes de TMC sur l'accumulation de capital humain
6. Stratégie et conception : options

Annexe A : tableaux récapitulatifs

Annexe B : Synthèse des évaluations d'impact des TMC

Notes

Références

Index

Avant-propos

LA CRISE FINANCIÈRE MONDIALE DE 2008 ET SES CONSÉQUENCES POTENTIELLES sur le niveau de vie de la population des pays en développement ont suscité un renouveau d'intérêt pour les dispositifs de protection sociale. Des mesures adaptées peuvent en effet constituer un investissement avisé dans un monde où règne l'incertitude. Ce rapport fait le bilan des données dont on dispose sur les transferts monétaires conditionnels (TMC), ces systèmes de protection sociale qui ont fait de nombreux adeptes dans les pays en développement depuis une dizaine d'années. Il conclut que de façon générale, les TMC ont permis de réduire la pauvreté et d'encourager les parents à investir dans la santé et l'éducation de leurs enfants.

Les programmes de transferts monétaires conditionnels étudiés dans ce rapport ont été réalisés dans toute une série de pays à revenus faibles et intermédiaires. Il s'agit de programmes de petite et de grande envergure, qui fonctionnent aux niveaux local, régional et national. Si le mode d'utilisation des TMC varie beaucoup selon les pays et les régions, tous possèdent une caractéristique commune : ils opèrent des transferts monétaires tout en demandant aux bénéficiaires de procéder à des investissements prédéterminés dans l'éducation et la santé de leurs enfants.

Les plus vastes d'entre eux, comme Bolsa Família au Brésil et Oportunidades au Mexique, desservent des millions de ménages. Au Chili et en Turquie, ils visent plus particulièrement les populations les plus démunies et socialement marginalisées alors qu'au Bangladesh et au Cambodge, ils ont été employés pour réduire les disparités entre les sexes dans l'éducation. Récemment, des programmes pilotes ont été mis en place en Afrique subsaharienne pour contribuer à alléger les souffrances de millions d'orphelins victimes de l'épidémie de VIH/SIDA qui fait des ravages sur le continent. Les programmes de TMC sont révélés adaptables à des situations différentes, ce qui explique en grande partie qu'ils aient connu un tel succès dans le monde entier.

Ce rapport examine l'impact que les TMC ont eu sur les résultats actuels en matière de pauvreté, d'éducation, de santé et de nutrition. Il repose dans une large mesure sur un grand nombre d'évaluations d'impact de programmes de TMC rigoureusement élaborées. Ainsi que l'ont relevé les auteurs, il n'aurait pas vu le jour sans les efforts déployés par les administrateurs des programmes eux-mêmes, plusieurs universitaires et des agents d'organisations internationales, notamment la Banque mondiale, qui ont encouragé et poursuivi ces évaluations et ont largement diffusé leurs résultats. Ce sont à l'évidence des acquis qui méritent d'être soutenus.

De manière générale, les TMC ont augmenté la consommation des pauvres si bien qu'ils ont parfois sensiblement réduit la pauvreté de leurs bénéficiaires, en particulier lorsque les transferts étaient généreux, bien ciblés et structurés de façon à ne pas décourager les bénéficiaires de prendre d'autres mesures pour échapper à la pauvreté. Les TMC fournissant un flux régulier de revenus, ils ont contribué à protéger les ménages pauvres des pires effets du chômage, des maladies graves et d'autres facteurs entraînant une brusque chute des revenus. Quant aux transferts monétaires en faveur des femmes, que permettent de réaliser pratiquement tous les TMC, ils pourraient avoir accru le pouvoir de négociation des femmes (ce qui est en soi un objectif important dans de nombreuses situations).

Dans tous les pays, les taux de scolarisation ont augmenté parmi les bénéficiaires des programmes, en particulier chez les enfants les plus pauvres, dont les taux de scolarisation étaient initialement les plus faibles. En outre, les bénéficiaires des TMC sont plus nombreux à avoir recouru à des prestataires de services de santé pour passer des visites médicales préventives, fait peser et mesurer leurs enfants et achevé un calendrier de vaccinations. Ce sont là des résultats importants. Le rapport montre cependant que l'impact des TMC sur les résultats *finals* dans le domaine de la santé et de l'éducation — acquisition des connaissances et développement cognitif plutôt que taux de scolarisation, taille des enfants par rapport à leur âge plutôt que surveillance de la croissance — sont moins clairs. Un défi important à relever à l'avenir consiste à mieux comprendre quelles mesures complémentaires s'imposent pour faire en sorte que les TMC aient davantage d'effets sur ces résultats finals. Ce rapport démontre que ces mesures complémentaires appartiennent essentiellement à deux catégories : celles visant à améliorer la qualité des services de santé et d'éducation et celles qui favorisent la mise en place d'un cadre de vie plus stimulant pour les enfants.

Même les programmes de TMC les mieux conçus ne peuvent répondre à tous les besoins d'un système de protection sociale. Il ne sont après tout qu'une composante d'un ensemble plus vaste qui comprend les programmes de pensions sociales et les programmes associant aide sociale et aide à l'emploi. Ce rapport

étudie à quel niveau il faut inscrire les TMC dans les stratégies nationales de protection sociale.

Alors que le monde traverse une période de crise de plus en plus grave, il est devenu vital de concevoir et de mettre en œuvre des systèmes de protection sociale qui aident les ménages vulnérables à faire face aux chocs, tout en maximisant les efforts des pays en développement en vue d'investir dans les enfants. Les TMC ne sont pas les seuls programmes qui conviennent à cet effet mais, comme le montre ce rapport, ils peuvent sans aucun doute être un élément incontournable d'une solution à ces défis.

Justin Lin
Premier Vice-Président et Économiste en chef
Banque mondiale

Joy Phumaphi
Vice-Président, Réseau du développement humain
Banque mondiale
Janvier 2009

Remerciements

CE RAPPORT SUR LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT A ÉTÉ PILOTÉ PAR Ariel Fiszbein et Norbert Schady. Francisco H.G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto et Emmanuel Skoufias y ont participé. Maria Victoria Fazio, Deon Filmer, Emanuela Galasso, Margaret Koziol, Phillippe Leite, Mette Nielsen et Christine Weigand ont apporté un important concours.

Une commission consultative, composée de Harold Alderman (Banque mondiale), Orazio Attanasio (University College, Londres), Jere Behrman (University of Pennsylvania), Timothy Besley (London School of Economics), Santiago Levy (Banque interaméricaine de développement), Christina Paxson (Princeton University) et Laura Rawlings (Banque mondiale), a formulé des observations sur ce rapport.

François Bourguignon, en sa qualité d'Économiste en chef de la Banque mondiale, a prodigué de solides encouragements et un soutien intellectuel. Ce rapport a été rédigé sous la direction et le contrôle d'Elizabeth King (Directrice de la recherche) et Martin Ravallion (Directeur du Groupe de recherche sur le développement).

Les auteurs ont bénéficié de commentaires et de contributions précieuses de Vivi Alatas, Colin Andrews, Caridad Araujo, Jehan Arulpragasam, Felipe Barrera, Maria Isabel Beltran, Nazmul Chaudhury, David Coady Dante Contreras, Rafael Cortez, Aline Coudouel, Amit Dar, Gaurav Datt, Damien de Walque, Carlo del Ninno, Gershon Feder, Roberta Gatti, Paul Gertler, Rebekka Grun, Phillip Hay, Budi Hidayat, Jason Hobbs, Robert Holzmann, Emmanuel Jimenez, Theresa Jones, Peter Lanjouw, Benedicte Leroy De la Briere, Dan Levy, Maureen Lewis, Anja Linder, Kathy Lindert, Humberto Lopez, William Maloney, Andrew Mason, Alessandra Marini, Annamaria Milazzo, Amna Mir, Fernando Montenegro, Juan Martin Moreno, Edmundo Murrugarra, Shinsaku Nomura, Berk Ozler, Lucy Payton, Mansoor Rashid, Helena Ribe, Dena Ringold, Manuel Salazar, Tahseen

Sayed, Nistha Sinha, Hedy Sladovich, Emma Sorensson, David Steel, Cornelia Tesliuc, Alan Winter et Elif Yukseker.

Un concours financier de l'Initiative pour l'évaluation de l'impact au plan du développement, du Programme du savoir au service du développement et du Fonds espagnol d'évaluation des impacts (*Spanish Impact Evaluation Fund*) a beaucoup aidé à préparer ce rapport.

Vue d'ensemble

LES PROGRAMMES DE TRANSFERT MONÉTAIRE CONDITIONNEL (TMC) VERSENT des subventions aux ménages pauvres à condition qu'ils effectuent certains types d'investissement prédéterminés dans le capital humain de leurs enfants. Dans le domaine de la santé et de la nutrition, les conditions requises sont le contrôle médical périodique, la surveillance de la croissance et la vaccination des enfants de moins de 5 ans, ainsi que le suivi périnatal des mères et leur participation régulière à des séances d'information sur la santé. S'agissant de l'éducation, les enfants doivent être scolarisés et aller en classe pendant au moins 80 à 85 % des jours de l'année scolaire ; une mesure des résultats scolaires peut également être requise. La plupart des programmes TMC versent les fonds à la mère, ou à l'élève dans certains cas.

De plus en plus de pays adoptent des programmes TMC ou envisagent de le faire. Pratiquement tous les pays d'Amérique latine ont mis en place un programme de ce type. Il existe des programmes à grande échelle au Bangladesh, en Indonésie et en Turquie, et des programmes pilotes au Cambodge, au Malawi, au Maroc, au Pakistan et en Afrique du Sud, entre autres exemples. L'intérêt porté aux programmes qui utilisent les transferts monétaires pour encourager les parents à investir dans l'éducation de leurs enfants s'est propagé des pays en développement aux pays développés, comme en témoignent les programmes récemment mis en place à New York et à Washington.

Dans certains pays, les TMC sont devenus le principal programme d'aide sociale, avec des millions de ménages participants, comme au Brésil et au Mexique. On a vanté les mérites de ces programmes comme moyen de réduire les inégalités, notamment dans les pays d'Amérique latine où il subsiste de fortes inégalités, d'aider les ménages à briser le cercle vicieux de la pauvreté qui se transmet d'une génération à la suivante, de promouvoir la santé, la nutrition et la scolarisation des enfants, et d'aider les pays à réaliser les objectifs de développement pour

le Millénaire. Est-ce effectivement le cas ? Ces affirmations peuvent-elles être corroborées par les faits ? Comment les pays qui disposent de tels programmes devraient-ils les organiser ou les remanier ? Et qu'en est-il des pays qui n'ont pas encore mis en place de TMC mais envisagent de le faire, souvent dans des circonstances très différentes de celles qui prévalaient dans les pays qui ont été les premiers à les adopter ?

Le présent rapport cherche à répondre à ces questions parmi d'autres. En particulier, il présente un cadre conceptuel qui examine la justification des TMC sur le plan économique et politique ; il passe en revue les abondantes données recueillies à ce sujet, notamment dans le cadre d'évaluations d'impact ; il examine comment ce cadre conceptuel et ces données devraient servir à mettre en œuvre les programmes TMC ; et il examine le rôle des TMC dans la politique sociale d'un pays.

Le rapport montre qu'il y a de bonnes raisons de penser que les TMC ont amélioré les conditions de vie des pauvres. Les transferts ont généralement été bien ciblés sur les ménages pauvres, ont accru les niveaux de consommation et ont fait reculer la pauvreté — de manière notable dans certains pays. Les mesures d'ajustement compensatoire qui auraient pu atténuer l'effet positif des transferts — telles que la réduction du taux d'activité des bénéficiaires — ont été relativement faibles. En outre, les programmes TMC ont souvent conduit à refondre les programmes de subvention mal ciblés et à améliorer la qualité des filets de sécurité. Le rapport fait donc valoir que les TMC se sont avérés un moyen efficace de redistribuer les revenus en faveur des pauvres, tout en reconnaissant que même les programmes les mieux conçus et les mieux gérés ne peuvent répondre à tous les besoins d'un système global de protection sociale. C'est pourquoi les TMC doivent être complétés par d'autres interventions, telles que des pensions sociales et des programmes associant aide sociale et aide à l'emploi.

Le rapport examine également les raisons de subordonner les transferts à l'utilisation de certains services de santé et d'éducation par les bénéficiaires. Les conditions peuvent être justifiées si les ménages n'investissent pas suffisamment dans le capital humain de leurs enfants — par exemple, s'ils sont mal informés sur les avantages à tirer de cet investissement, s'il existe un « altruisme incomplet » entre parents et enfants, ou si l'investissement dans la santé et l'éducation s'accompagne d'importantes externalités. Les transferts conditionnels peuvent également être préférables aux transferts inconditionnels pour des raisons d'économie politique : il y a plus de chances que les contribuables se montrent favorables aux transferts en faveur des pauvres s'ils s'inscrivent dans le cadre de l'action menée pour lutter contre la pauvreté à long terme et améliorer le bien-être des enfants en particulier.

Les TMC ont encouragé les ménages pauvres à recourir davantage aux services de santé et d'éducation, ce qui est précisément l'un des principaux objectifs

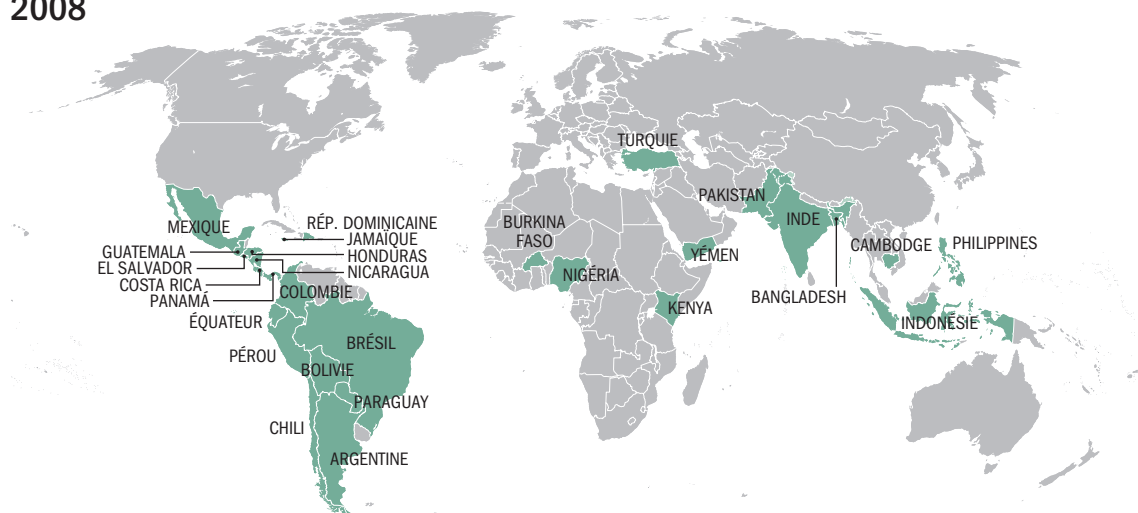
recherchés. L'expérience montre cependant que ces programmes n'améliorent pas toujours la santé et l'éducation. Si les TMC ont accru la probabilité que les parents fassent passer des visites médicales préventives à leurs enfants, cela n'améliore pas toujours leur état nutritionnel ; les taux de scolarisation des enfants ont fortement augmenté chez les ménages bénéficiaires, mais il n'est pas dit que les résultats scolaires s'en trouvent améliorés. Ces constatations donnent à penser que pour produire le plus grand effet sur l'accumulation de capital humain, les programmes TMC devraient être associés à d'autres programmes visant à améliorer la qualité des services de santé et d'éducation, et ils devraient fournir d'autres services d'appui. On devrait également envisager d'imposer des conditions qui ne portent pas uniquement sur l'utilisation des services, mais aussi sur les résultats obtenus.

Explosion des TMC

Les programmes TMC suscitent un intérêt qui n'a cessé d'augmenter depuis 10 ans et leur portée s'est considérablement élargie. Les cartes présentées à la figure 1 montrent leur expansion entre 1997 et 2008.

Non seulement les programmes TMC sont adoptés par un nombre croissant de pays, mais ils ont aussi gagné en importance dans certains pays. Au Mexique, le programme PROGRESA a démarré avec quelque 300 000 ménages bénéficiaires en 1997 et compte aujourd'hui 5 millions de participants. (Ce programme a été rebaptisé Oportunidades en 2001, appellation utilisée dans le présent rapport.) Le Brésil a démarré avec des programmes municipaux, Bolsa Escola, à Brasilia et dans la ville de Campinas. Ces programmes ont été transposés dans les collectivités locales, ce qui a conduit à la formulation de programmes sectoriels fédéraux qui ont ensuite été uniformisés et remaniés. Le programme fédéral Bolsa Família dessert aujourd'hui 11 millions de familles (46 millions de personnes). Dans d'autres pays, la croissance a été moins phénoménale mais n'en demeure pas moins appréciable. En Colombie, par exemple, le programme avait un objectif initial de 400 000 ménages bénéficiaires mais leur nombre avait augmenté à 1,5 million en 2007.

Les TMC ont une portée très variable. Certains programmes sont mis en place à l'échelon national, d'autres desservent une région ou un groupe particuliers, d'autres encore sont de petits projets pilotes. Pour certains programmes, les ménages bénéficiaires doivent uniquement répondre aux conditions concernant la scolarisation ; dans d'autres cas, notamment dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, les ménages doivent aussi satisfaire aux conditions en matière de santé. On trouvera au tableau 1 une liste partielle des programmes TMC examinés

Figure 1 Les TMC dans le monde, 1997 et 2008**1997****2008**

Source : Banque mondiale.

dans le présent rapport. La liste n'est pas exhaustive du fait qu'elle ne couvre pas tous les programmes existants. Il existe d'autres programmes sur lesquels très peu d'informations ont pu être recueillies, et certains programmes ne correspondent pas exactement à la définition des TMC.

Le rôle des programmes TMC dans la politique sociale varie selon les pays, en raison des différences de conception et de contexte. La principale différence tient

Tableau 1 Grille des programmes en fonction de leur taille et du champ d'application des conditions

Portée/cible	Conditions	
	Éducation et santé	Éducation seulement
Programme national	Bolsa Família (Brésil) Oportunidades (Mexique) Bono de Desarrollo Humano (Équateur) Familias en Acción (Colombie) Program of Advancement through Health and Education (Jamaïque)	Bolsa Escola (Brésil) Jaring Pengamanan Sosial (Indonésie)
Programme régional ou cible étroite	Chile Solidario Projet d'atténuation des risques sociaux (Turquie)	Programme d'aide à la scolarisation secondaire des filles (Bangladesh) Fonds japonais pour la réduction de la pauvreté (Cambodge) Projet d'appui au secteur de l'éducation (Cambodge) Projet de développement de l'éducation de base (Yémen)
Petit programme pilote	Programa de Asignación Familiar (Honduras) Transferts monétaires en faveur des enfants orphelins et vulnérables (Kenya) Atención a Crisis (Nicaragua) Red de Protección Social (Nicaragua)	Subsidio Condicionado a la Asistencia Escolar-Bogotá (Colombie) Programme de réforme de l'enseignement au Punjab (Pakistan)
Source : Compilation des auteurs.		

naturellement à la façon dont leur portée est mesurée. En termes de couverture absolue, ils touchent 11 millions de familles au Brésil, 215 000 familles au Chili, et quelques milliers de familles au Kenya et au Nicaragua, où il s'agit d'opérations pilotes. En termes de couverture relative, ils touchent près de 40 % de la population en Équateur, environ 20 % au Brésil et au Mexique, et 1 % au Cambodge. En termes de budget, les coûts varient entre 0,5 % du PIB dans des pays comme le Brésil, l'Équateur et le Mexique et 0,08 % du PIB au Chili. Le montant des transferts va de 20 % de la valeur moyenne des dépenses de consommation des ménages au Mexique à 4 % au Honduras et encore moins au Bangladesh, au Cambodge et au Pakistan.

Bon nombre de programmes TMC adoptés dans les pays à revenu intermédiaire s'inscrivent dans une démarche intégrée visant à concilier aide sociale et formation

de capital humain pour faire reculer la pauvreté. Ils touchent les enfants de la naissance (ou avant) à l'adolescence et sont assortis des conditions suivantes : les enfants doivent recevoir des soins de santé de la naissance à l'âge de 5 ou 6 ans, et être scolarisés ensuite. Les programmes sont généralement administrés par le ministère des Affaires sociales ou par un organisme autonome relevant de la présidence, comme c'est le cas au Brésil, en Colombie, en El Salvador, à la Jamaïque, au Mexique, au Panama et en Turquie.

Le programme Oportunidades au Mexique est un cas exemplaire. Il a été l'un des premiers mis en place, a été soigneusement développé et a donné d'excellents résultats. Mais le programme mexicain se distingue surtout par les vagues successives de données recueillies pour évaluer son impact, la publication de ces données et les centaines de rapports et milliers de références établies grâce à cette diffusion.

Le Brésil est également un bon exemple d'utilisation réussie des TMC. Les transferts ont démarré rapidement, les programmes ont considérablement évolué et le programme actuel (Bolsa Família) est comparable au programme mexicain par sa portée et son importance. À certains égards, Bolsa Família présente des différences intéressantes avec le programme mexicain — la notion de fédéralisme est davantage mise en avant, le programme suit une approche plus graduelle en ce qui concerne les conditions, et il met davantage l'accent sur la redistribution que sur la formation de capital humain. En outre, à la différence du programme Oportunidades, il n'était pas expressément prévu au départ d'incorporer des évaluations d'impact dans les programmes brésiliens ; de ce fait, leur incidence sur la consommation, la pauvreté, la santé, la nutrition et l'éducation est beaucoup moins bien connue.

Le programme Solidario, au Chili, fonctionne de manière très différente car il vise un groupe de population spécifique. Il est exclusivement réservé aux plus démunis, soit environ 5 % de la population chilienne. Il se distingue notamment du modèle classique de TMC par le fait que les conditions sont personnalisées. Dans un premier temps, les familles sont suivies de près par des travailleurs sociaux qui leur expliquent ce qu'elles pourraient faire pour sortir de la misère. Elles adoptent ensuite un plan d'action qui définit les conditions à respecter dans leur cas particulier pour recevoir un versement. Le transfert proprement dit sert uniquement à inciter les clients à faire appel aux services des travailleurs sociaux. Solidario est un modèle unique en son genre jusqu'à présent, bien que d'autres programmes cherchent à l'émuler dans une certaine mesure.

Un autre type de programme TMC vise à améliorer l'éducation dans les pays à faible revenu. Ces programmes portent généralement sur un seul cycle de l'enseignement — soit le secondaire, (Programme d'aide à la scolarisation

secondaire des filles au Bangladesh [FSSAP], Fonds japonais pour la réduction de la pauvreté au Cambodge [JFPR] et Projet d'appui au secteur de l'éducation au Cambodge [CESSP]), soit le primaire (programmes en Bolivie et au Kenya et propositions au Nigéria et en Tanzanie) — mais parfois sur les deux, comme dans le cas du programme Jaring Pengamanan Sosial (JPS) en Indonésie. Ces programmes ont des origines diverses. Au Bangladesh, le FSSAP faisait partie d'une stratégie visant à combler l'écart, important à l'époque, entre filles et garçons dans le domaine de l'éducation. En Indonésie, le programme JPS a été lancé à la suite de la crise financière en Asie orientale pour éviter les abandons scolaires. Au Kenya et en Tanzanie, les programmes visent surtout à faire face à la situation dramatique des enfants rendus orphelins et vulnérables par le VIH/SIDA.

Les conditions minimales nécessaires au fonctionnement des programmes TMC sont les mêmes que pour les autres programmes de transfert : il faut 1) un moyen d'établir l'admissibilité des clients et de les inscrire dans le programme, et 2) un mécanisme pour effectuer les versements. Un solide système de suivi et d'évaluation est également souhaitable. Les programmes TMC doivent également avoir un moyen de surveiller le respect des conditions requises et d'assurer la coordination entre les différentes institutions chargées d'exécuter ces programmes. Dans l'ensemble, les programmes se sont assez bien acquittés de ces tâches et, dans certains cas, ils ont fait œuvre de pionnier en modernisant les méthodes d'aide sociale.

Presque tous les programmes TMC ont essayé de cibler les pauvres en limitant les transferts à certaines zones géographiques et certains ménages (principalement sur la base d'indicateurs indirects du niveau des ressources). En outre, de nombreux programmes utilisent le ciblage de proximité ou la vérification communautaire des listes de candidatures afin d'accroître la transparence. Dans bien des cas, les TMC ont permis d'établir des cartes de la pauvreté et d'élaborer des mécanismes de ciblage des ménages dans leur pays, ou de les améliorer s'ils existent déjà. On peut même dire sans exagérer que les TMC ont contribué au perfectionnement des programmes ciblés en général et à l'amélioration des normes appliquées.

Un certain nombre de programmes TMC ont utilisé une gestion particulièrement dynamique basée sur des techniques de pointe, notamment pour le suivi et l'évaluation. Deux caractéristiques des TMC — le nombre d'acteurs concernés et la nécessité d'une gestion minutieuse de l'information pour s'assurer que les conditions requises sont respectées — pourraient avoir favorisé l'adoption de méthodes de suivi et de gestion novatrices. Cette excellence des systèmes, conjuguée au degré élevé de transparence des documents et des données qui caractérise la plupart des programmes, a contribué à l'attrait des TMC, bien que ce ne soit pas une des caractéristiques intrinsèques de ces programmes. La

culture d'évaluation qui entoure les TMC est profondément ancrée, bien au-delà des pratiques traditionnelles en matière de politique sociale. De nombreux programmes ont effectué des évaluations d'impact fondées sur des scénarios en l'absence d'intervention. Bon nombre de ces programmes ont utilisé des méthodes expérimentales, du moins au départ. Cette culture d'évaluation se propage non seulement d'un programme TMC à un autre, mais aussi des programmes TMC à d'autres programmes mis en œuvre dans les mêmes pays.

Le rôle et la conception des programmes TMC évoluent. Fort du succès remporté par le modèle de base, les pays s'attaquent à une deuxième et une troisième vague de questions, et notamment à la suivante : en plus d'élargir la couverture des services, faut-il s'employer à améliorer leur qualité ? Faut-il modifier la liste ou la définition des conditions requises, par exemple pour récompenser les résultats et pas seulement l'utilisation des services ? Que peut-on faire pour garantir que les jeunes puissent trouver un emploi ou suivre une formation complémentaire lorsqu'ils dépassent l'âge limite pour bénéficier d'un appui scolaire dans le cadre du programme ? Quelle devrait être la proportion de jeunes enfants et d'enfants plus âgés bénéficiant du programme ? Dans certains pays, les programmes TMC répondent eux-mêmes à ces questions en modifiant leur conception de base ; dans d'autres cas, ils conduisent à la modification d'autres programmes.

Les arguments en faveur des TMC

Si la croissance économique tirée par les besoins du marché restera probablement le principal facteur de réduction de la pauvreté dans la plupart des pays, les marchés ne peuvent agir seuls. Les politiques publiques jouent un rôle crucial en créant le cadre institutionnel dans lequel les marchés opèrent, en fournissant les biens collectifs et en suppléant aux défaillances du marché. En plus de jeter les bases de la croissance économique, les mesures de politique générale peuvent renforcer les effets de la croissance sur la réduction de la pauvreté, et l'un des instruments que l'État peut utiliser pour ce faire est la redistribution directe des ressources en faveur des ménages pauvres. Les transferts monétaires directs ont un coût d'opportunité (les autres investissements publics sacrifiés) et peuvent avoir des effets d'incitation pervers sur les bénéficiaires, mais il existe de plus en plus d'exemples montrant que les transferts peuvent être à la fois équitables et efficaces dans certains cas.

Les programmes de transferts monétaires conditionnels effectuent des versements aux ménages pauvres à condition qu'ils investissent dans le capital humain de leurs enfants suivant des modalités préétablies. Le fait de dicter le

comportement des individus que l'on veut aider étant une démarche inhabituelle pour les économistes, ce rapport examine les raisons conceptuelles pour lesquelles les versements sont assortis de conditions.

Il y a deux grands types de raisons justifiant d'assortir les transferts monétaires de conditions. Le premier type s'applique si l'investissement privé dans le capital humain des enfants est jugé trop faible. Le deuxième s'applique si les conditions de politique économique ne justifient guère la redistribution à moins qu'elle soit subordonnée au « bon comportement » des « pauvres méritants ».

Selon le premier type d'arguments, l'investissement privé dans le capital humain peut être « trop faible » à deux égards. D'une part, il peut être inférieur même au niveau *privé* optimal pour les enfants en question si ceux qui prennent les décisions dans les ménages se font des idées fausses sur la nature du processus d'investissement dans l'éducation et la santé des enfants ou les gains que procureront ces investissements. Par exemple, les parents peuvent croire que les revenus sont moins liés à l'éducation que ce n'est en réalité le cas. On trouve des exemples de cette conviction erronée dans les pays en développement. Chez les jeunes de 15 à 25 ans au Mexique, les gains attendus de l'éducation (calculés à partir des réponses des jeunes interrogés) sont nettement inférieurs aux gains réels (les rendements mincériens calculés à partir d'une enquête auprès des ménages), tout particulièrement chez ceux dont le père a un faible niveau d'instruction (Attanasio et Kaufmann 2007). En République dominicaine, les élèves de huitième année estiment le taux de rendement de l'enseignement secondaire à un quart ou un tiers seulement du taux dérivé d'une enquête sur les revenus (Jensen 2006).

Il se pourrait également que les parents aient moins foi dans l'avenir qu'ils devraient, notamment en ce qui concerne le rendement de l'investissement dans leurs enfants — un cas d'« altruisme incomplet ». Une version légèrement différente mais tout aussi plausible du problème est un conflit d'intérêt entre les deux parents, au lieu (ou en plus) d'un conflit d'intérêt entre parents et enfants. Les objectifs de la mère peuvent correspondre plus étroitement à ceux de ses enfants ou, peut-être, ceux de ses filles en particulier¹. C'est souvent la raison pour laquelle l'argent est versé à la mère plutôt qu'au père, comme c'est la pratique courante dans la plupart des programmes TMC. Dans de nombreux pays d'Asie du Sud, le niveau d'éducation des filles est inférieur à celui des garçons, alors que le rendement de l'éducation — en termes de salaire et de santé infantile — est au moins aussi élevé pour les femmes que pour les hommes. Un faible niveau d'investissement dans l'éducation des filles peut être rationnel du point de vue des parents qui pensent à leur propre niveau de vie (soit parce que les filles coûtent plus cher à cause de la dot à verser soit parce que ce sont généralement les garçons qui s'occuperont de leurs parents, les filles partant vivre avec leur mari après leur mariage), mais on

peut présumer jusqu'à preuve du contraire que cela produit un résultat socialement inefficace. Les TMC qui encouragent les parents à envoyer leurs filles à l'école sont un moyen d'atténuer les disparités inefficaces et inéquitables entre les sexes.

En règle générale, on peut considérer que ces arguments factuels, relationnels ou comportementaux sont la base d'arguments paternalistes beaucoup plus anciens en faveur de la redistribution en nature ou assortie de conditions.

D'autre part, l'investissement privé dans la santé et l'éducation des enfants peut être « trop faible » si le niveau optimal privé est inférieur au niveau optimal *social*. Cela pourrait être le cas si l'éducation et la santé présentent des externalités positives pour tous les ménages. L'expérience montre que de nombreux investissements dans la santé offrent d'importants avantages externes². Dans le cas de l'éducation, il peut y avoir des externalités si le rendement global de production augmente avec le niveau de qualification de la main-d'œuvre, ou si l'éducation fait reculer la criminalité.

Il reste cependant à déterminer l'ampleur de ces externalités et si les transferts monétaires (conditionnels) sont le moyen le plus efficace pour les corriger. Dans la plupart des pays, les services de santé et d'éducation sont déjà lourdement subventionnés. Dans bien des cas, ils sont publics et gratuits. Pour justifier une subvention supplémentaire visant à dédommager les ménages d'une partie du coût indirect ou d'opportunité de l'utilisation de ces services, sur la seule base des externalités, il faudrait démontrer que ces externalités sont très importantes.

Les arguments liés à l'économie politique reposent sur la notion que le ciblage a tendance à aller à l'encontre de la redistribution car cela réduit le nombre de bénéficiaires par rapport au nombre de contribuables qui financent le programme. Bien que l'intervention la plus souvent envisagée dans les publications sur la question consiste à assurer une redistribution générale incluant la classe moyenne, une autre option serait d'en appeler à l'altruisme des électeurs : ceux mêmes qui s'opposent aux transferts ciblés car ils y voient une « subvention pure et simple » pourraient les soutenir s'ils font partie d'un « contrat social » en vertu duquel les bénéficiaires doivent prendre des mesures concrètes pour améliorer leurs conditions de vie ou celles de leurs enfants.

La notion que les programmes TMC constituent une nouvelle forme de contrat social entre l'État et les bénéficiaires se reflète dans l'emploi du terme *coresponsabilités* (au lieu de conditions) par une majorité de programmes, du moins en Amérique latine. Lorsque les conditions sont considérées comme des coresponsabilités, le bénéficiaire est davantage traité comme un adulte capable d'agir pour résoudre ses propres problèmes. L'État est considéré comme un partenaire du processus, et non comme une nourrice. Cette dernière interprétation est particulièrement plausible lorsque la solution de remplacement des TMC

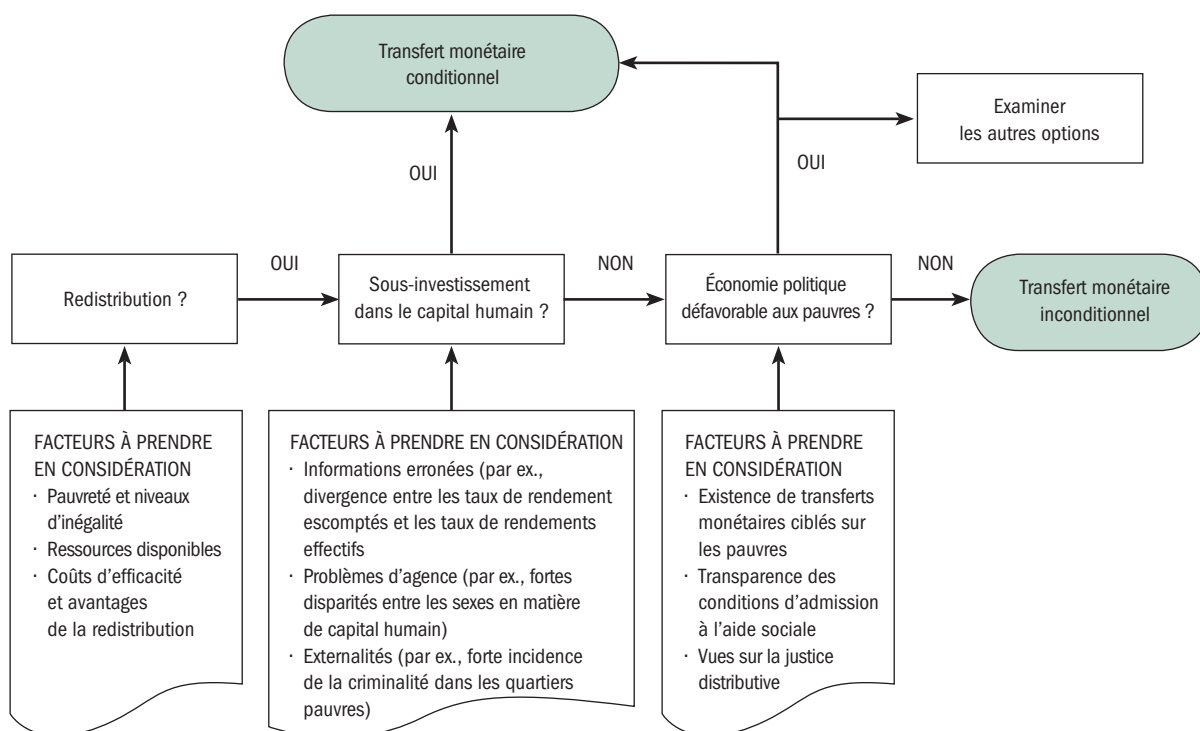
n'est pas un don en espèces automatique, transparent et inconditionnel considéré comme une prestation à laquelle chaque citoyen a droit (ce qui se rapproche de la définition classique d'un transfert inconditionnel), mais une myriade de transferts ponctuels et généralement en nature acheminés par l'intermédiaire de différents prestataires de services, organisations non gouvernementales et collectivités locales. Dans ces circonstances, le fait de subordonner les transferts à un « bon comportement » *pourrait* être jugé moins paternaliste que la variante consistant à les subordonner au vote pour un certain parti ou à l'appartenance à une organisation sociale donnée.

En outre, le fait que les conditions soient centrées sur le développement du capital humain des enfants (au lieu de simplement venir en aide aux parents) rend les TMC politiquement plus acceptables comme moyen d'améliorer les perspectives des pauvres. Après tout, on peut difficilement accuser les enfants d'être pauvres. En ce sens, en utilisant le denier public pour aider à développer le capital humain des enfants pauvres, on peut dire que les TMC sont des programmes de lutte contre la pauvreté et non d'aide sociale. Le fait de verser l'argent à la mère rejoint l'idée largement acceptée (et généralement confirmée par les faits, comme on a vu plus haut) que les femmes ont tendance à faire un meilleur usage de l'argent que les hommes.

En conclusion, même dans les situations où une évaluation technique étroite semblerait indiquer qu'un transfert inconditionnel est plus approprié qu'un TMC (parce qu'il n'existe aucune preuve d'information incomplète ou d'altruisme incomplet chez les familles pauvres), les conditions pourraient être justifiées du fait qu'elles produisent un équilibre préférable sur le plan de l'économie politique. Il serait politiquement quasi impossible de faire d'importants transferts monétaires en faveur des pauvres à moins qu'ils ne soient liés d'une façon ou d'une autre à des preuves concrètes du « comportement positif » des bénéficiaires. L'expérience des pays d'Amérique latine montre qu'en l'absence d'une profonde mutation politique, la multiplication des programmes de redistribution basée sur les aides en espèces a tendance à être associée à l'utilisation de dons conditionnels sous une forme ou une autre.

En bref, lorsqu'il existe de bonnes raisons de redistribuer les revenus, un TMC peut être justifié dans deux cas de figure généraux : d'une part, lorsque l'investissement privé dans le capital humain chez les pauvres est insuffisant du point de vue social, et d'autre part, lorsque les conditions sont nécessaires pour des raisons d'économie politique (autrement dit, la redistribution n'est politiquement acceptable que si elle est subordonnée à un bon comportement). On peut élargir ce champ de réflexion en posant des questions cruciales pour décider s'il convient d'adopter un programme TMC comme illustré à la figure 2.

Figure 2 Les programmes TMC sont-ils un moyen d'intervention des pouvoirs publics approprié : arbre de décision



Source : Illustration des auteurs.

Impact des programmes TMC

Une caractéristique importante des programmes TMC, à commencer par le programme Oportunidades au Mexique, est la priorité accordée à des évaluations crédibles de leur impact sur différents résultats. Le présent rapport repose largement sur ces évaluations. À vrai dire, il n'aurait pas vu le jour sans les efforts déployés par les administrateurs des programmes, les donateurs internationaux et les universitaires à travers le monde pour produire des évaluations de qualité. Les preuves toujours plus nombreuses confirmant les effets positifs des TMC ont fortement contribué au maintien des programmes existants et à la mise en place de programmes comparables dans d'autres pays en développement.

La plupart des TMC ont un double objectif : réduire la pauvreté monétaire et encourager à investir dans l'éducation et la santé des enfants. Le rapport examine en détail les éléments prouvant que les programmes ont un impact sur ces deux dimensions du bien-être.

Tableau 2 Impact des TMC sur la consommation par habitant pour différentes années

	Brésil		Cambodge		Colombie		Équateur		Honduras		Mexique		Nicaragua			
	2002	2007	2002	2007	2002	2006	2003	2005	2000	2002	1998	Juin 1999	Oct. 1999	2000	2001	2002
Consommation médiane des ménages de référence, par personne et par jour (USD courants)	0,83	0,89	0,85	1,19	1,12	1,13	0,79	0,68	0,59	0,58	0,59	0,53	0,52	0,63	0,53	0,52
Transfert, par personne et par jour (USD courants)	0,06	0,02	0,12	0,13	0,08	0,08	0,06	0,06	0,12	0,14	0,13	0,16	0,15	0,15	0,15	0,15
Transfert en % ^a de la consommation	8	2-3	17	13	8	7	9	11	21	20	19	29	31	30	30	30
Impact sur la consommation médiane des ménages, par personne (%)	7,0**	B	A	10,0**	A	B	A	7,0*	B	7,8**	8,3**	A	29,3**	20,6**	20,6**	20,6**

Source : Calculs des auteurs pour tous les pays sauf la Colombie. Pour la Colombie, voir Institute for Fiscal Studies, Econometría et SEI 2006.

Note : Les estimations d'impact présentées ici ne sont pas toujours égales aux estimations en double différence des transferts inconditionnels car certaines analyses de régression neutralisent les effets d'autres corrélats. Pour le Honduras, l'impact est calculé uniquement à partir d'une analyse de régression des données de 2002. Pour le Mexique, l'impact est calculé au moyen d'une analyse de régression transversale à équation simple pour chaque année. L'absence d'impact en 1998 tient probablement au fait que cette enquête a été réalisée à peine quelques mois après le lancement du programme. Les chiffres sont exprimés en dollars des États-Unis. Ils sont obtenus à partir des taux de change officiels observés au moment des enquêtes. Dans le cas du programme Oportunidades au Mexique, les chiffres de 1998 portent sur quelques mois après le début du programme. Dans le cas du programme Bolsa Alimentação au Brésil, les chiffres de la consommation par habitant correspondent à plus d'une année suivant le début du programme.

a. Les rapports transferts/dépenses par habitant (ou consommation) ne sont pas identiques dans tous les tableaux du rapport car les enquêtes utilisées présentent des différences, notamment en ce qui concerne leur ampleur et les années sur lesquelles elles portent.

A. Situation de départ, avant que les ménages participant au programme TMC ne reçoivent les transferts.

B. Pas d'effet notable sur la consommation.

* Significatif à 10 %.

** Significatif à 5 %.

Tableau 3 Impact des TMC sur les mesures de la pauvreté pour différentes années

Mesure de la pauvreté	Colombie			Honduras		Mexique			Nicaragua		
	2002	2006		2000	2002	1998	1999	Oct, 1999	2000	2001	2002
Indice numérique	Référence Impact	0,95 A	0,90 -0,03*	0,88 A	0,91 B	0,89 0,02**	0,93 -0,01**	0,94 0,00	0,84 A	0,91 -0,07**	0,90 -0,05**
Écart de pauvreté	Référence Impact	0,58 A	0,54 -0,07**	0,49 A	0,54 -0,02*	0,47 0,01*	0,55 -0,03**	0,56 -0,02**	0,43 A	0,50 -0,13**	0,50 -0,09**
Carré de l'écart de pauvreté	Référence Impact	0,53 A	0,43 -0,02**	0,30 A	0,36 -0,02*	0,28 B	0,35 -0,03**	0,36 -0,03**	0,26 A	0,32 -0,12**	0,32 -0,09**

Source : Calculs des auteurs.

Note : Le Cambodge et l'Équateur ne figurent pas dans ce tableau parce que le programme TMC n'a pas eu d'incidence sur la consommation médiane dans ces pays et il n'est donc pas surprenant qu'il n'ait pas fait reculer la pauvreté. Le programme Bolsa Alimentação au Brésil est également exclus parce que l'échantillon d'évaluation n'est pas représentatif de la population cible et que l'analyse de l'impact sur la pauvreté apporte donc moins d'éléments d'information. Pour le Honduras, le Nicaragua et le Mexique, les calculs utilisent une analyse de régression de l'indicateur Foster-Greer-Thorbecke pour les ménages par rapport à une variable fictive et d'autres variables explicatives. En utilisant l'échantillon d'évaluation de chaque programme, nous avons calculé $P(i, t, d) = (z - y(i, t) / z)^\alpha$ pour $\alpha = 0, 1$ et 2 et pour chaque ménage, $y(i, t)$ étant le niveau de consommation par habitant du ménage i pour l'année t , z le seuil de pauvreté dans le pays et $Pauvre(i, t)$ un indicateur égal à 1 si le ménage est pauvre et à 0 dans les autres cas. Pour le Honduras, le seuil de pauvreté utilisé est de 24,6 HNL par habitant et par jour en 1998 et 2000. Les dépenses pour 2002 sont exprimées en lempiras constants 2000. Pour le Nicaragua, nous avons utilisé un seuil de pauvreté de 13,87 NIO par habitant et par jour en 2000. Les dépenses pour 2001 et 2002 sont exprimées en cordobas constants 2000. Pour le Mexique, nous avons utilisé la valeur du Canasta Básica (panier de la ménagère) en 1997, soit 320 MXN par habitant et par mois. Nous avons augmenté cette valeur du Canasta Básica pour 1998 et 1999 au moyen de l'indice des prix du Canasta Básica disponible sur le site : <http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadisticas/indicesPreciosConsumidor.html>. Ainsi, pour octobre 1998, nous avons utilisé $320 \times 1,134$ MXN, pour juin 1999, $320 \times 1,280$ MXN et pour octobre 1999, $320 \times 1,314$ MXN. Pour la Colombie (voir Institute for Fiscal Studies, Econometria et SEI 2006), les estimations d'impact présentées ici ne sont pas toujours égales aux estimations en double différence des transferts inconditionnels car certaines analyses de régression neutralisent les effets d'autres corrélats. Pour le Honduras, l'impact est calculé uniquement au moyen d'une analyse de régression des données de 2002. Pour le Mexique, les impacts sont calculés par régression transversale à équation simple pour chaque année.

A. Situation de départ, avant que les ménages participant au programme TMC ne reçoivent les transferts.

B. Pas d'effet notable sur la mesure de la pauvreté.

* Significatif à 10 %.

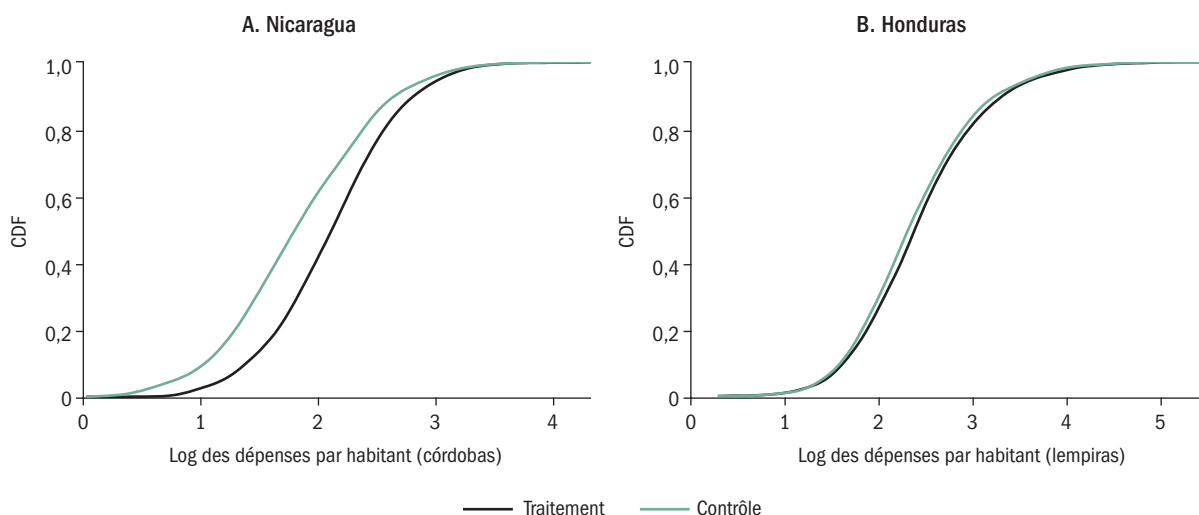
** Significatif à 5 %.

Impact sur la consommation, la pauvreté et la participation au marché du travail

Les TMC ont eu des effets globalement positifs sur la consommation des ménages et la pauvreté (mesurée par l'indice numérique de pauvreté, l'écart de pauvreté ou le carré de l'écart de pauvreté). Les données à l'appui sont résumées aux tableaux 2 et 3. Le tableau 2 montre que l'impact sur la consommation est plus prononcé lorsque les transferts sont généreux (comme dans le cas du programme Red de Protección Social [RPS] au Nicaragua). En outre, les transferts étant généralement bien ciblés sur les pauvres, les effets sur la consommation se sont répercutés sur la pauvreté, comme le montre le tableau 3. Dans certains cas, la pauvreté a fortement reculé. Au Nicaragua, par exemple, le taux de pauvreté a diminué de 5 à 9 points (données 2002).

Une autre façon de mesurer l'impact des TMC sur le bien-être est de comparer la distribution cumulative de la consommation par habitant des bénéficiaires des transferts et des non-bénéficiaires. L'avantage de cette méthode est qu'elle est indépendante du choix du seuil de pauvreté, qui peut être assez arbitraire. Si la courbe de distribution cumulative pour les ménages bénéficiaires se trouve entièrement à droite de celle des autres ménages — ce qu'on appelle dominance stochastique de premier ordre — il ne fait aucun doute que les TMC améliorent

Figure 3 Impact des TMC sur la distribution de la consommation, Nicaragua et Honduras, 2002



Source : Calculs des auteurs.

Note : CDF = fonction de distribution cumulative.

le bien-être. C'est clairement le cas des bénéficiaires du programme RPS au Nicaragua, comme l'indique le panneau A de la figure 3. Le panneau B montre une amélioration beaucoup moins sensible dans le cas du Honduras — ce qui n'est pas surprenant vu que le transfert est de moindre valeur.

D'autre part, les TMC ont un impact non seulement sur le niveau global de consommation, mais aussi sur la *composition* de la consommation. Il y a de bonnes raisons de penser que les dépenses alimentaires des ménages qui bénéficient de transferts sont plus importantes que celles des ménages qui n'en bénéficient pas mais qui ont un niveau de revenu ou de consommation globalement comparable, et que les ménages bénéficiaires achètent davantage d'aliments plus nutritifs et de meilleure qualité³.

Lorsque les programmes TMC ont été lancés, on craignait qu'ils n'entraînent une forte baisse du taux d'activité des adultes — soit parce que les bénéficiaires choisiraient de consacrer plus de temps aux loisirs à mesure que leur revenu augmente soit parce qu'ils travailleraient moins afin de continuer à paraître « assez pauvres » pour avoir droit aux transferts. En réalité, il semble que les TMC aient eu un effet démobilisateur faible ou nul pour ce qui est du travail des adultes. Des études réalisées au Cambodge, en Équateur et au Mexique montrent que les membres adultes des ménages bénéficiant de transferts ne travaillent pas moins qu'avant.

Si les TMC n'ont généralement pas réduit le taux d'activité des adultes, ils se sont traduits par une diminution sensible du travail des enfants — comme tel était l'objectif de nombreux programmes. Le travail des enfants a diminué chez les ménages bénéficiaires au Brésil, au Cambodge, en Équateur, au Mexique et au Nicaragua. Dans certains cas, cette réduction est très nette. Au Cambodge, par exemple, la probabilité que les enfants gagnent leur vie diminue de dix points de pourcentage en moyenne chez les familles bénéficiaires⁴.

Outre une éventuelle réduction de la participation au marché du travail, certains changements de comportement des ménages pourraient avoir atténué l'impact des TMC sur la consommation et la réduction de la pauvreté. Dans la pratique, tous ces ajustements compensatoires s'avèrent très limités. Les TMC n'ont donc généralement pas eu un effet d'éviction sur les envois de fonds et autres transferts. Ils n'ont eu qu'un faible impact sur la fécondité, du moins à court terme, et ils n'ont pas eu d'effet sensible sur l'équilibre général local, tel que l'augmentation des prix ou des salaires. Enfin, on a pu constater que les bénéficiaires des programmes TMC investissent une partie des fonds qu'ils reçoivent, que le rendement de ces investissements contribue à accroître le niveau de consommation à moyen terme (au Mexique, mais pas au Nicaragua) et que les TMC aident à lisser la consommation des ménages en cas de crise⁵.

Impact des TMC sur l'éducation et la santé

Dans tous les pays, les TMC ont conduit à un accroissement sensible, voire même considérable dans certains cas, de l'utilisation des services (tableaux 4 et 5). Les taux de scolarisation ont augmenté parmi les bénéficiaires des programmes, surtout lorsque ce taux était initialement faible. Ces résultats ont été observés dans les pays à revenu intermédiaire qui ont été les premiers à adopter des programmes TMC (au Mexique, par exemple), dans des pays d'Amérique latine à faible

Tableau 4 Impact des TMC sur la scolarisation et la fréquentation scolaire pour différentes années

Pays	Programme	Tranche d'âge/ Sexe/Classe	BE (%)	Impact ^a	Transfert (% of PCE) ^b	Méthode d'évaluation	Référence
<i>Amérique latine et Caraïbes</i>							
Chili	Chile Solidario	6–15 ans	60,7	7,5*** (3,0)	7	RDD	Galasso (2006)
Colombie	Familias en Acción	8–13 ans	91,7	2,1** (1,0)	17	PSM, DD	Attanasio, Fitzsimmons, et Gómez (2005)
		14–17 ans	63,2	5,6*** (1,8)			
Équateur	Bono de Desarrollo Humano	6–17 ans	75,2	10,3** (4,8)	10	IV, Randomisé	Schady et Araujo (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	6–13 ans	66,4	3,3*** (0,3)	9	Randomisé	Glewwe et Olinto (2004)
Jamaïque	Program of Advancement through Health and Education [PATH]	7–17 ans	18 jours ^c	0,5** (0,2)	10	RDD	Levy et Ohls (2007)
Mexique	Oportunidades	0–5 ^e année	94,0	1,9 (25,0)	20	Randomisé	Schultz (2004)
		6 ^e année	45,0	8,7*** (0,4)			
		7–9 ^e année	42,5	0,6 (56,4)			
Nicaragua	Atención a Crisis	7–15 ^e année	90,5	6,6*** (0,9)	18	Randomisé	Macours et Vakis (2008)
Nicaragua	Red de Protección Social	7–13 ^e année	72,0	12,8*** (4,3)	27	Randomisé	Maluccio et Flores (2005)
<i>suite</i>							

Tableau 4 suite

Pays	Programme	Tranche d'âge/ Sexe/Classe	BE (%)	Impact ^a	Transfert (% of PCE) ^b	Méthode d'évaluation	Référence
<i>Hors Amérique latine et Caraïbes</i>							
Bangladesh	Programme d'aide à la scolarisation secondaire des filles	11–18 ans (filles)	44,1	12,0** (5,1)	0,6	FE	Khandker, Pitt, et Fuwa (2003)
Cambodge	Programme de bourses du Fonds japonais pour la réduction de la pauvreté	7–9 ^e année (filles)	65,0	31,3*** (2,3)	2–3	DD	Filmer et Schady (2008)
Cambodge	Programme de bourses du Projet d'appui à l'éducation	7–9 ^e année	65,0	21,4*** (4,0)	2–3	RDD	Filmer et Schady (2009c)
Pakistan	Programme de réforme de l'enseignement au Punjab	10–14 ans (filles)	29,0	11,1*** (3,8)	3	DDD	Chaudhury et Parajuli (2008)
Turquie	Projet d'atténuation des risques sociaux	Ens. primaire	87,9	–3,0* n.d.	6	RDD	Ahmed et al, (2007)
		Ens. secondaire	39,2	5,2 n.d.			

Source : Calculs des auteurs.

Note : DD = méthode de la double différence ; DDD = méthode de la triple différence ; FE = effets fixes ; IV = variables instrumentales ; n.d. = non disponible ; PCE = dépenses par habitant ; PSM = propensity score matching (méthode d'appariement pour les scores de propension) ; RDD = méthode de discontinuité de la régression. Ce tableau indique des moyennes non pondérées pour les coefficients : en Colombie, âges de 8 à 13 ans et de 14 à 17 ans, au Chili âges de 4 à 5 ans et de 6 à 15 ans et au Mexique, classes 0 à 5^e année et 7 à 9^e année. Dans chaque cas, l'écart-type est la racine carrée de la variance moyenne de ces estimations.

a. La colonne « Impact » indique le coefficient et l'écart-type (entre parenthèses) ; l'unité est le point de pourcentage, sauf pour le programme PATH de la Jamaïque, où l'unité est la journée.

b. Les rapports transferts/dépenses par habitant (ou consommation) ne sont pas identiques dans tous les tableaux du rapport car les enquêtes utilisées présentent des différences, notamment en ce qui concerne leur ampleur et les années sur lesquelles elles portent.

c. À la Jamaïque, seul l'impact sur la fréquentation scolaire a été mesuré, pendant une période de référence de 20 jours. Le taux de scolarisation de base avant le lancement du programme PATH était de 96 %.

* Significatif à 10 %.

** Significatif à 5 %.

*** Significatif à 1 %.

revenu (Honduras et Nicaragua) et dans des pays à faible revenu d'autres régions (Bangladesh, Cambodge et Pakistan). Les programmes TMC ont également contribué à une plus grande utilisation des services de santé préventive, bien que cet effet soit moins net que pour la scolarisation.

En outre, les effets des programmes TMC sur l'utilisation étant concentrés chez les ménages qui étaient les moins enclins à utiliser les services en l'absence d'intervention, les TMC ont contribué à une réduction sensible des disparités préexistantes dans l'accès à l'éducation et à la santé. Au Bangladesh, au Pakistan et en Turquie, où les taux de scolarisation étaient plus faibles pour les filles que pour les garçons, les TMC ont aidé à réduire ces disparités entre les sexes. Au Cambodge, le programme JFPR a éliminé les gradients socioéconomiques très prononcés dans les taux de scolarisation chez les ménages admissibles, bien que la couverture du programme soit très faible. Et au Nicaragua, c'est chez les ménages les plus pauvres que le programme TMC a eu l'effet le plus sensible sur

Tableau 5 Impact des TMC sur les visites médicales des enfants dans un centre de santé pour différentes années

Pays	Programme	Résultat	Tranche d'âge/ (années)	Valeur de base (%) ^a	Impact ^b	Transfert (% of PCE) ^c	Méthode d'évaluation	Référence
Chili	Chile Solidario	Bilans de santé réguliers	0–6	17,6	2,4 (2,7)	7	RDD	Galasso (2006)
Colombia	Familias en Acción	Surveillance de la croissance et du développement de l'enfant	0–1	n.d.	22,8*** (6,7)	17	PSM, DD	Attanasio et al. (2005)
			2–4	n.d.	33,2*** (11,5)			
			4+	n.d.	1,5* (0,8)			
Équateur	Bono de Desarrollo Humano	Surveillance de la croissance de l'enfant au cours des 6 derniers mois	3–7	n.d.	2,7 (3,8)	10	R	Paxson et Schady (2008)
Honduras	Programa de Asignación Familiar	Au moins une visite de l'enfant dans un centre de santé au cours du dernier mois	0–3	44,0	20,2*** (4,7)	9	R	Morris, Flores et al. (2004)
Jamaïque	Program of Advancement through Health and Education [PATH]	Nombre de visites préventives dans un centre de santé au cours des 6 derniers mois	0–6	0,205	0,278*** (0,085)	10	RDD	Levy et Ohls (2007)

suite

Tableau 5 suite

Pays	Programme	Résultat	Tranche d'âge/ (années)	Valeur de base (%) ^a	Impact ^b	Transfert (% of PCE) ^c	Méthode d'évaluation	Référence
Mexique	Oportunidades	Nombre de visites dans tous les centres de santé au cours du dernier mois	0–2 3–5	0,219 0,221	–0,032 (0,037) 0,027 (0,019)	20	R	Gertler (2000)
Nicaragua	Atención a Crisis	Enfant pesé au cours des 6 derniers mois	0–6	70,5	6,3*** (2,0)	18	R	Macours, Schady, et Vakis (2008)
Nicaragua	Red de Protección Social	Enfant examiné dans un centre de santé au moins une fois au cours des 6 derniers mois	0–3	69,8	8,4 (5,9)	27	R	Maluccio et Flores (2005)
		Enfant examiné et pesé dans un centre de santé au cours des 6 derniers mois	0–3	55,4	13,1* (7,5)			

Source : Calculs des auteurs.

Note : DD = méthode de la double différence ; n.d. = non disponible ; PCE = dépenses par habitant ; PSM = propensity score matching (méthode d'appariement pour les scores de propension) ; R = randomisé ; RDD = méthode de discontinuité de la régression. Ce tableau indique des moyennes pondérées pour les coefficients concernant le Chili, en combinant les estimations en zones rurales et urbaines. Dans ce cas, l'écart-type est la racine carrée de la variance moyenne de ces estimations.

a. L'unité de la valeur de base correspond à la proportion d'enfants qui ont été conduits à un centre de santé, sauf en Jamaïque et au Mexique, où l'unité correspond au nombre de visites.

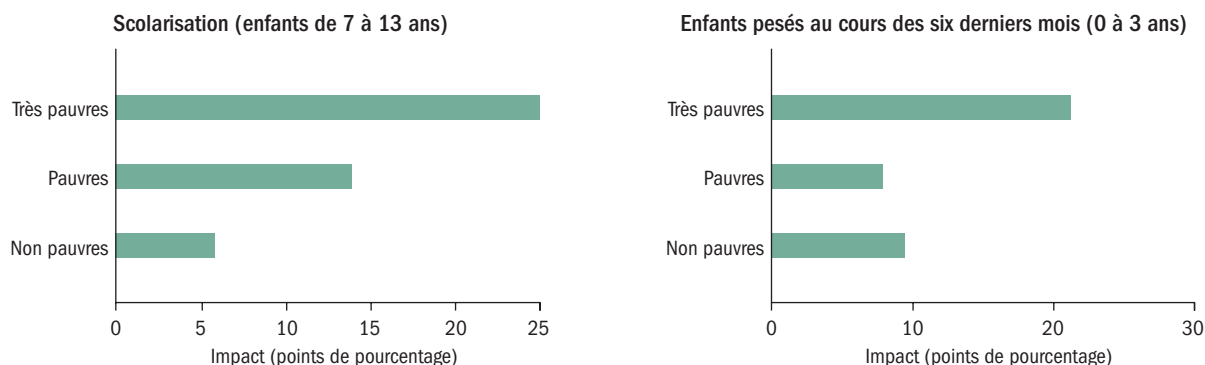
b. La colonne « Impact » indique le coefficient et l'écart-type (entre parenthèses) ; l'unité est le point de pourcentage, sauf pour la Jamaïque, où l'unité est le nombre de visites dans un centre de santé au cours des six derniers mois et pour le Mexique, où l'unité est le nombre de visites dans un centre de santé au cours du dernier mois.

c. Les rapports transferts/dépenses par habitant (ou consommation) ne sont pas identiques dans tous les tableaux du rapport car les enquêtes utilisées présentent des différences, notamment en ce qui concerne leur ampleur et les années sur lesquelles elles portent.

* Significatif à 10 %.

*** Significatif à 1 %.

la scolarisation et la surveillance de la croissance des enfants, comme le montre la figure 4. Comme mentionné notamment par Amartya Sen (1985), la pauvreté revêt des formes diverses, parmi lesquelles l'incapacité d'acquérir des « capacités » de base dans le domaine de l'éducation et de la santé. Assurer l'égalité des chances pour tous les citoyens d'un pays est un objectif essentiel, et les TMC ont aidé à réduire les disparités entre riches et pauvres, entre nantis et défavorisés.

Figure 4 Hétérogénéité des effets selon la situation socioéconomique, Nicaragua, 2000

Source : Maluccio et Flores 2005.

Bien que tout porte à croire que les TMC ont contribué à une plus grande utilisation des services d'éducation et de santé, l'impact des programmes sur les résultats « finals » obtenus dans ces deux domaines est moins clair. Selon certaines évaluations (mais pas toutes, loin s'en faut), les TMC ont contribué à améliorer la taille des enfants dans certains groupes de population ; il est également permis de penser que les bénéficiaires des programmes ont vu leur état de santé s'améliorer⁶.

S'agissant des résultats en matière d'éducation, les adultes ayant eu meilleur accès au programme Oportunidades au Mexique ont poursuivi leurs études plus longtemps que les autres ; il est toutefois probable que ce complément d'études aura un effet limité sur le niveau des salaires. D'autre part, un certain nombre d'évaluations montrent que l'accroissement du taux de scolarisation ne s'est pas traduit par de meilleurs résultats aux tests de niveau, même en tenant compte de la sélection scolaire⁷. Cette tendance dans les effets des programmes — l'absence de corrélation entre scolarisation et apprentissage — n'est pas propre aux TMC. Ces résultats donnent cependant à réfléchir car ils semblent indiquer que les TMC ne peuvent guère améliorer *à eux seuls* l'apprentissage. Les faits sont un peu plus encourageants pour ce qui est de l'impact des programmes TMC sur le développement cognitif du jeune enfant (Macours, Schady et Vakis 2008 ; Paxson et Schady 2008). Cela donne à penser qu'une intervention très précoce pourrait produire de meilleurs résultats qu'on ne pourrait s'y attendre en analysant la structure des effets des programmes sur la scolarisation par âge ou par niveau d'enseignement, par exemple.

Diverses raisons peuvent expliquer pourquoi les TMC n'ont eu que des effets limités sur les résultats « finals » dans les domaines de l'éducation et de la santé.

Une raison pourrait être que les TMC, tels qu'ils sont actuellement conçus, n'écartent pas certains obstacles importants au niveau des ménages, tels que la déficience de l'éducation donnée par les parents et le manque d'information ou d'autres ressources importantes pour améliorer l'éducation et la santé. Ou bien encore, la qualité des services est tellement médiocre, notamment pour les pauvres, que leur utilisation accrue ne suffit pas à produire des effets bénéfiques notables.

Stratégie et conception : options

Nous avons examiné plus haut les circonstances dans lesquelles un TMC est souhaitable. Lorsqu'un tel programme est mis en place, comment devrait-il être conçu ? Nous passons maintenant aux questions ayant trait à la conception d'un programme TMC, notamment la sélection des bénéficiaires, le contrôle du respect des conditions, le montant du transfert et les interventions complémentaires nécessaires.

Définir la population cible

La sélection des ayants droit est la première question à régler lorsque l'on envisage de mettre en place un programme TMC. Il doit être destiné aux *ménages pauvres* (pour lesquels il y a une plus forte raison de redistribuer les revenus) *qui n'investissent pas suffisamment dans le capital humain de leurs enfants*.

En termes pratiques, avant de sélectionner la population cible d'un programme TMC, il faut commencer par définir les critères de pauvreté à remplir. Le choix de la méthode de ciblage appropriée et du seuil d'inclusion (quels ménages peuvent être considérés comme pauvres) pose les mêmes difficultés que pour tout programme d'aide sociale.

La définition du deuxième critère de ciblage (quels ménages n'investissent pas assez dans le capital humain de leurs enfants) est plus compliquée. En général, une fois qu'un ménage est admis à bénéficier du programme sur la base des critères de pauvreté, il continue à recevoir des transferts tant qu'il a des enfants dans la tranche d'âge « appropriée » et qu'il les envoie en classe et/ou les amène dans un centre de santé. Dans certains cas, il peut aussi être utile de définir une cible démographique plus étroite afin d'orienter les transferts vers les sous-groupes de population pour lesquels le déficit de capital humain s'avère le plus important. Cette approche plus étroite pourrait conduire à cibler les ménages pauvres dont les enfants passent de l'enseignement primaire au secondaire dans certains pays, et les ménages pauvres ayant des enfants en bas âge dans les régions accusant un taux élevé de malnutrition dans d'autres pays.

Selon la méthode de ciblage choisie, certains arbitrages s'imposent parfois entre les objectifs de redistribution et de développement du capital humain. Dans les cas où le déficit de capital humain est uniformément important chez une forte proportion des ménages pauvres, ces arbitrages sont généralement limités. En revanche, lorsque le déficit de capital humain est fortement concentré dans une relativement faible proportion de pauvres, il se pourrait qu'un TMC conçu pour maximiser l'impact sur le développement du capital humain ne puisse guère servir de mécanisme de redistribution.

Définir les conditions appropriées et le montant du transfert

Lorsque les TMC accroissent l'utilisation des services d'éducation et de santé, est-ce uniquement dû à l'effet de revenu des transferts ? La réponse à cette question est importante pour apprécier dans quelle mesure les conditions sont appliquées et font l'objet d'un suivi, et jusqu'à quel point les ménages qui ne les appliquent pas sont sanctionnés. Selon les éléments d'information provenant de sources diverses (comparaisons entre programmes ou pays, dérapages occasionnels dans l'exécution des programmes, caractéristiques de conception délibérées, et modèles structurels de comportement des ménages, entre autres) l'impact des programmes TMC sur l'utilisation des services ne peut être attribué uniquement à l'aspect monétaire du programme⁸. Les conditions jouent donc un rôle important, du moins pour ce qui est d'accroître le taux de scolarisation et l'utilisation des services de santé préventive.

Néanmoins, l'utilisation des services est généralement un moyen d'atteindre l'objectif visé. La première chose à faire pour définir les conditions appropriées est donc d'examiner les données disponibles sur le lien entre l'utilisation des services et les résultats attendus. Le fait d'inciter les parents à amener leurs enfants dans un centre de santé est-il le meilleur moyen d'améliorer globalement leur nutrition et leur santé ? Ou bien est-il plus efficace d'informer et éduquer les mères en matière de nutrition et d'éducation des enfants ?

Une autre possibilité consiste à subordonner carrément le transfert monétaire à l'obtention des résultats attendus, notamment lorsque les liens entre des comportements tels que l'utilisation des services et les résultats sont mal connus ou complexes, mais que l'on estime que les bénéficiaires peuvent généralement avoir une influence sur les résultats. À l'avenir, on devrait s'employer davantage à tester d'autres programmes d'incitation (sous forme de petits programmes pilotes, par exemple). Une option serait d'offrir une « prime de résultat » en plus des prestations de base dont bénéficient les ménages qui satisfont aux conditions de fréquentation.

Une deuxième question concerne le montant du transfert. Comme on l'a vu plus haut, plus le transfert est important, plus la pauvreté monétaire recule et la consommation augmente — résultat qui paraît logique. S'agissant des résultats dans l'éducation et la santé, il y a deux questions fondamentales : 1) quelle est l'élasticité des résultats par rapport au revenu ? et 2) des transferts plus importants produisent-ils des changements de comportement plus sensibles chez les ménages bénéficiaires ? Dans le cas des taux de scolarisation au Cambodge, le rendement marginal des transferts semble diminuer très rapidement — bien que le transfert « de base » soit très modique (Filmer et Schady 2009a). Toutefois, en règle générale, le montant approprié des TMC dépend du poids relatif accordé par le programme aux objectifs de redistribution et de développement du capital humain, et il varie selon les résultats attendus et les situations. Les responsables peuvent utiliser des modèles structurels et de petits programmes expérimentaux pour identifier et quantifier les arbitrages à faire (Bourguignon, Ferreira et Leite 2003 ; Attanasio, Meghir et Santiago 2005; Todd et Wolpin 2006).

Règles d'entrée et de sortie

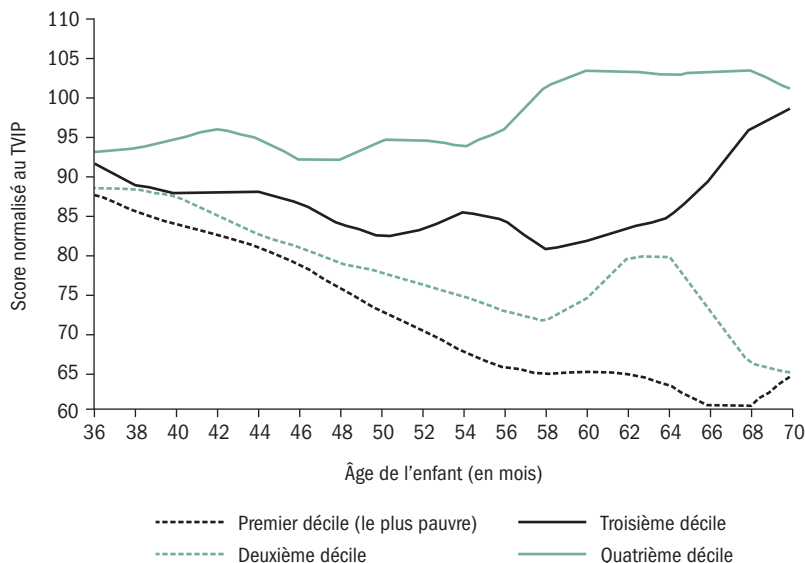
Pour concevoir un programme efficace, il importe également d'examiner attentivement les règles d'entrée et de sortie, de manière à éviter la confusion chez les futurs bénéficiaires et à réduire au minimum les risques de manipulation et d'abus. Les règles d'entrée et de sortie sont également importantes parce qu'elles peuvent avoir des effets d'incitation non intentionnels, en ce qui concerne notamment la participation au marché du travail. Les programmes TMC ont utilisé jusqu'à présent une variable indicative du niveau des ressources plutôt qu'un seuil de revenu pour cibler les bénéficiaires. De ce fait, le lien entre la participation au programme et l'offre de travail est moins net que pour bon nombre de programmes sociaux dans les pays développés. Cependant, plus la variable indicative des ressources permet de distinguer les ménages « pauvres » des « non-pauvres », plus elle est étroitement corrélée avec le revenu et la consommation, et plus il y a de chances qu'elle décourage la participation des adultes au marché du travail. Une solution consiste à limiter les prestations dans le temps (comme au Chili ou dans le programme Temporary Assistance for Needy Families [TANF] aux États-Unis) ou à adopter un système de sortie progressive du programme (dans lequel les versements ne sont que partiellement réduits lorsque l'on constate au moment du renouvellement des droits que les ménages ne répondent plus aux critères de départ) afin d'éviter une rupture brutale et les effets négatifs que cela pourrait avoir sur l'offre de travail.

Interventions complémentaires

Dans de nombreux pays en développement, les services d'éducation et de santé fonctionnent mal. Des infrastructures inadéquates, l'absentéisme et le manque de fournitures sont des problèmes courants dans les écoles et les centres de santé. Pour que les programmes TMC réalisent leurs objectifs de développement du capital humain, il faut adapter les services fournis. Dans certains pays, l'État ou d'autres acteurs devront peut-être fournir les services qui font défaut. L'amélioration de la qualité pourrait s'avérer encore plus difficile, et certains pays ont tenté de relever ce défi en offrant des incitations monétaires aux prestataires de services d'éducation et de santé pour améliorer les résultats. Parallèlement aux TMC ou dans le cadre de ces programmes, des réformes ont souvent été mises en œuvre pour élargir l'accès et la couverture des services.

Outre la mauvaise qualité des services, les ménages se heurtent à d'autres obstacles qui peuvent empêcher les TMC d'améliorer les résultats en matière de santé et d'éducation. La Figure 5 illustre le cas de l'Équateur. Elle montre le score

Figure 5 Développement cognitif par décile de richesse en Équateur, 2003-04



Source : Paxson et Schady 2007.

Note : TVIP = Test de Vocabulario en Imágenes Peabody. Chaque ligne correspond à un décile de la distribution nationale de la richesse, du premier décile (le plus pauvre) au quatrième. Le test est codé de telle sorte qu'un score de 100 correspond au niveau moyen de la population de référence et l'écart-type est égal à 15.

obtenu par des enfants en bas âge à un test de développement cognitif. À l'âge de 3 ans, la plupart des enfants de l'échantillon n'accusent qu'un léger retard par rapport à la population de référence. À 6 ans, l'âge d'entrée à l'école primaire, les enfants des deux déciles inférieurs de la distribution nationale de la richesse accusent un retard égal à près de trois fois l'écart-type par rapport à la norme. Le message est clair : un programme TMC peut difficilement compenser ces retards à lui seul, ni même s'il est associé à un enseignement de qualité. Cela est d'autant plus important que des études théoriques et empiriques montrent que les effets bénéfiques des investissements plus tard dans la vie seront limités si les jeunes enfants n'ont pas un niveau approprié de développement cognitif, social et affectif (Cunha et al. 2006 ; Knudsen et al. 2006).

Dans ces circonstances, les interventions qui visent à améliorer la façon d'élever les enfants et la qualité du cadre de vie sont souvent particulièrement importantes. Oportunidades et certains autres programmes s'efforcent d'exposer les parents à de nouvelles informations et méthodes d'éducation des enfants en subordonnant les transferts à la participation à des discussions (appelés *pláticas*). Les versements conditionnels des programmes TMC contribuent à faire en sorte que les parents assistent aux *pláticas* et y participent activement. Cela risque cependant de ne pas suffire, et il pourrait être nécessaire de mettre en place un programme global faisant appel à la participation plus active de travailleurs sociaux et autres intervenants.

Les TMC dans le contexte des politiques de protection sociale

Les programmes TMC ne sont qu'une option dans l'éventail des programmes de protection sociale pouvant être utilisés pour redistribuer les revenus en faveur des ménages pauvres. Ils *ne peuvent pas* être la solution pour tous les ménages pauvres. Par exemple, ils ne peuvent pas être utilisés pour les personnes âgées pauvres, les ménages sans enfants ou ceux dont les enfants n'appartiennent pas à la tranche d'âge couverte par les programmes. Il existe des moyens plus appropriés de redistribuer les revenus en faveur de ces groupes. Dans le cas des personnes âgées pauvres, les transferts monétaires ont probablement un faible effet de contre-incitation au travail, et l'intérêt d'investir davantage dans leur capital humain reste à démontrer. C'est pourquoi les pensions sociales (non financées par les intéressés) sont souvent l'instrument de choix dans les pays développés comme dans les pays en développement pour venir en aide aux personnes âgées pauvres.

De même, un programme TMC n'est probablement pas le meilleur instrument de gestion du risque social. Ces programmes servent à atténuer les répercussions négatives de différents types de crise sur les pauvres. Mais du fait qu'ils privilégient

les investissements à long terme dans le capital humain et reposent sur un ciblage administratif, ils ne sont généralement pas le meilleur moyen de lutter contre la pauvreté transitoire. Les programmes de transfert qui n'exigent pas d'engagements à long terme (comme l'impliquent les conditions associées aux TMC), qui reposent sur l'auto-ciblage (et ne nécessitent donc pas de décisions administratives complexes concernant les règles d'entrée et de sortie) et dont les bénéficiaires participent à des activités pouvant aider à s'attaquer aux causes de la crise (par exemple, des activités liées à l'emploi) semblent être plus appropriés que les TMC pour gérer le risque.

C'est pourquoi dans la plupart des situations, les TMC et les autres programmes de transfert monétaire coexistent généralement et devraient être considérés comme des compléments et non des substituts, chacun tenant compte des différentes caractéristiques des ménages et de leurs conditions de pauvreté. Il n'est pas surprenant que les responsables politiques et les directeurs de programme TMC en Amérique latine, région où ces programmes sont les plus anciens et les mieux établis, inscrivent de plus en plus les TMC dans un système général de protection sociale. Cela signifie que les caractéristiques de base des programmes doivent être compatibles — par exemple, le montant des TMC doit tenir compte de celui d'autres transferts monétaires pour réduire les distorsions, assurer l'équité horizontale et faire en sorte que les programmes soient politiquement acceptables.

Enfin, il peut exister d'importantes synergies administratives entre les programmes de transfert monétaire, le meilleur exemple étant probablement les systèmes communs de ciblage administratif ou de versement aux bénéficiaires (comme ceux qui utilisent des cartes électroniques). De nombreux pays étudient également la possibilité de créer une structure commune de services d'action sociale et de prestations — un guichet unique qui permet aux bénéficiaires de tous les programmes de protection sociale d'avoir accès aux prestations et de communiquer avec les administrateurs des programmes — ou ont mis cette formule à l'essai.

Conclusion

Les programmes TMC sont souvent décrits en des termes soit très positifs soit très négatifs. Notre examen de l'expérience acquise jusqu'à présent confirme que ces programmes sont efficaces dans la mesure où les faits montrent clairement qu'ils contribuent à faire reculer la pauvreté à court terme et à accroître l'utilisation des services d'éducation et de santé. On ne saurait sous-estimer ces réalisations car elles sont la preuve incontestable que des programmes publics bien conçus peuvent avoir des effets significatifs sur des indicateurs sociaux d'importance critique. Les

TMC ont également créé des effets positifs au niveau institutionnel, notamment en faisant une place importante au suivi et à l'évaluation, ce qui a contribué à renforcer la culture de résultats dans le secteur public, du moins pour ce qui est des politiques sociales. Ce sont à l'évidence des acquis qui méritent d'être préservés. Parallèlement, notre étude montre qu'il y a de nombreuses raisons d'être prudents et d'éviter de vanter aveuglément les vertus des TMC.

Il y a cinquante ans, Albert Hirschman (1958) a décrit le développement comme une « chaîne de déséquilibres » car l'expansion d'un secteur crée des pressions positives ou négatives qui donnent l'impulsion nécessaire à l'expansion d'un autre secteur moins développé. Ces liens reposent sur une motivation classique, la recherche du profit, mais ils créent également des pressions politiques qui incitent l'État à agir. Les programmes TMC ont accru la demande de services chez les pauvres et peuvent déclencher un processus plus large de transformation des services de santé, d'éducation et de protection sociale. Il est encore trop tôt pour dire si la vague actuelle de programmes TMC produira ces résultats, mais l'expérience acquise jusqu'à présent donne bon espoir.

Notes

1. Pour des exemples dans divers contextes, voir Thomas (1990, 1994) ; Lundberg, Pollack et Wales (1997) ; Duflo (2003) ; et Ward-Batts (2008).
2. Voir, par exemple, Miguel et Kremer (2004) sur le déparasitage et Gimnig et al. (2003) sur les moustiquaires imprégnées d'insecticide. Il existe de nombreux ouvrages sur les externalités liées à la vaccination.
3. Pour la Colombie, voir Attanasio, Battistin et Mesnard (2008) ; pour l'Équateur, voir Schady et Rosero (2008) ; pour le Mexique, voir Hoddinott, Skoufias et Washburn (2000) et Angelucci et Attanasio (2008) ; et pour le Nicaragua, voir Maluccio et Flores (2005) et Macours, Schady et Vakis (2008).
4. Pour le Brésil, voir Yap, Sedlacek et Orazem (2008) ; pour le Cambodge, voir Filmer et Schady (2009c) ; pour l'Équateur, voir Edmonds et Schady (2008) ; pour le Mexique, voir Skoufias et Parker (2001) et Schultz (2004) ; et pour le Nicaragua, voir Maluccio (2005). Les exceptions sont Attanasio et al. (2006), qui note que le programme Familias en Acción n'a aucun effet sur le travail des enfants en Colombie (bien que le programme semble avoir réduit le temps consacré aux tâches ménagères), et Glewwe et Olinto (2004), qui montrent que le Programa de Asignación Familiar n'a pas d'effet sur le travail des enfants au Honduras.
5. Sur la question des envois de fonds, voir Teruel et Davis (2000) et Albarran et Attanasio (2003) pour le Mexique, et Nielsen et Olinto (2007) pour le Honduras et le Nicaragua. Stecklov et al. (2006) analysent les effets des programmes TMC sur la fécondité au Honduras, au Mexique et au Nicaragua. Angelucci et de Giorgi (2008) étudient les effets d'équilibre général au niveau villageois associés au programme Oportunidades au

- Mexique. Les effets à moyen terme des transferts sont analysés par Gertler, Martinez et Rubio-Codina (2006) pour le Mexique, et par Maluccio (2008) pour le Nicaragua. Pour le Mexique et le Nicaragua, respectivement, Skoufias (2002) et Maluccio (2005) étudient dans quelle mesure les programmes aident à lisser le revenu des ménages en cas de crise.
6. L'impact des TMC sur l'état nutritionnel des enfants est analysé par Morris, Olinto et al. (2004) pour le Brésil ; par Attanasio et al. (2005) pour la Colombie ; par Paxson et Schady (2008) pour l'Équateur ; par Gertler (2004), Rivera et al. (2004), et Behrman et Hoddinott (2005) pour le Mexique ; et par Maluccio et Flores (2005) et Macours, Schady et Vakis (2008) pour le Nicaragua.
 7. Les effets des programmes TMC sur le niveau d'études des adultes sont examinés par Behrman, Parker et Todd (2005). L'absence d'effet sur les résultats obtenus aux examens, même par les enfants qui sont allés plus longtemps à l'école, est constatée par Ponce et Bedi (2008) en Équateur ; par Behrman, Sengupta et Todd (2000) au Mexique ; et, de façon plus convaincante d'un point de vue méthodologique, par Filmer et Schady (2009b) au Cambodge ; et Behrman, Parker, et Todd (2005) au Mexique.
 8. De Brauw et Hoddinott (2008) et Schady et Araujo (2008) examinent les dérapages dans la mise en œuvre des programmes au Mexique et en Équateur, respectivement. Filmer et Schady (2009c) analysent les différences entre frères et sœurs sur le plan des effets du programme CESSP au Cambodge, dans lequel les transferts sont subordonnés à la scolarisation d'un seul enfant par ménage. Des méthodes de simulation et des modèles de structures ont également été utilisés pour évaluer l'importance relative des effets des transferts sur les revenus et les prix au Brésil (Bourguignon, Ferreira et Leite 2003) et au Mexique (Attanasio, Meghir et Santiago 2005 ; Todd et Wolpin 2006a).

Références

- Ahmed, Akhter, Michelle Adato, Ayse Kudat, Daniel Gilligan et Refik Colasan. 2007. "Impact Evaluation of the Conditional Cash Transfer Program in Turkey: Final Report." Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Albarran, Pedro et Orazio P. Attanasio. 2003. "Limited Commitment and Crowding Out of Private Transfers: Evidence from a Randomized Experiment." *Economic Journal* 113 (486): C77–85.
- Angelucci, Manuela et Orazio Attanasio. À paraître. "Oportunidades: Program Effects on Consumption, Low Participation, and Methodological Issues." *Economic Development and Cultural Change*.
- Attanasio, Orazio, Erich Battistin et Alice Mesnard. 2008. "The Structure of Consumption in Rural Colombia: Using Engel Curves to Estimate the Effect of a Welfare Program." Manuscrit inédit, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio, Emla Fitzsimmons et Ana Gómez. 2005. "The Impact of a Conditional Education Subsidy on School Enrollment in Colombia." Rapport sommaire : Familias 01, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio, Emla Fitzsimmons, Ana Gómez, David López, Costas Meghir et Alice Mesnard. 2006. "Child Education and Work Choices in the Presence of a Conditional

- Cash Transfer Programme in Rural Colombia.” Document de travail W06/01, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio, Luis Carlos Gómez, Patricia Heredia et Marcos Vera-Hernández. 2005. “The Short-Term Impact of a Conditional Cash Subsidy on Child Health and Nutrition in Colombia.” Rapport sommaire: Familias 03, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Attanasio, Orazio et Katja Kaufmann. 2007. “Educational Choices, Subjective Expectations and Credit Constraints.” Manuscrit inédit, University College, Londres.
- Attanasio, Orazio, Costas Meghir et Ana Santiago. 2005. “Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA.” Document de travail EWP05/01, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Behrman, Jere R., Susan W. Parker et Petra E. Todd. 2005. “Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico.” Document de réflexion n° 122, Ibero-America Institute for Economic Research, Göttingen, Allemagne.
- Behrman, Jere R., Piyali Sengupta et Petra Todd. 2005. “Progressing through PROGRESA: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico.” *Economic Development and Cultural Change* 54 (1): 237–75.
- Bourguignon, François, Francisco H.G. Ferreira et Phillippe G. Leite. 2003. “Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil’s Bolsa Escola Program.” *World Bank Economic Review* 17 (2): 229–54.
- Chaudhury, Nazmul et Dilip Parajuli. À paraître. “Conditional Cash Transfer and Female Schooling: Impact of the Female School Stipend Program on Public School Enrollments in Punjab, Pakistan.” *Journal of Applied Economics*.
- Cunha, Flavio, James Heckman, L. Lochner et Dimitriy Masterov. 2006. “Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation.” In *Handbook of the Economics of Education*, Ed. E. Hanushek et F. Welch. Amsterdam : Elsevier-North Holland.
- de Brauw, Alan et John Hoddinott. 2007. “Must Conditional Cash Transfer Programs Be Conditioned to Be Effective? The Impact of Conditioning Transfers on School Enrollment in Mexico.” Document de travail, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Duflo, Esther. 2003. “Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa.” *World Bank Economic Review* 17 (1): 1–25.
- Edmonds, Eric V. et Norbert Schady. 2008. “Poverty Alleviation and Child Labor.” Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 4702, Banque mondiale, Washington.
- Filmer, Deon et Norbert R. Schady. 2008. “Getting Girls into School: Evidence from a Scholarship Program in Cambodia.” *Economic Development and Cultural Change* 56: 581–617.
- . 2009a. “Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?” Manuscrit inédit, Banque mondiale, Washington.
- . 2009b. “The Impact of a Scholarship Program on School Enrollment and Achievement.” Manuscrit inédit, Banque mondiale, Washington.
- . 2009c. “Who Benefits? Scholarships, School Enrollment and Work of Recipients and Their Siblings.” Manuscrit inédit, Banque mondiale, Washington.

- Galasso, Emanuela. 2006. "‘With Their Effort and One Opportunity’: Alleviating Extreme Poverty in Chile." Manuscrit inédit, Groupe de recherche sur le développement, Banque mondiale, Washington.
- Gertler, Paul. 2000. "Final Report: The Impact of PROGESA on Health." Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Gertler, Paul, Sebastián Martínez et Marta Rubio-Codina. 2006. "Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards." Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 3994, Banque mondiale, Washington.
- Gimnig, John E., Margarette S. Kolczak, Allen W. Hightower, John M. Vulule, Erik Schoute, Luna Kamau, Penelope A. Phillips-Howard, Feiko O. Ter Kuile, Bernard L. Nahlen et William A. Hawley. 2003. "Effect of Permethrin-Treated Bed Nets on the Spatial Distribution of Malaria Vectors in Western Kenya." *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 68 (4 suppl): 115–20.
- Glewwe, Paul et Pedro Olinto. 2004. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfers on Schooling: An Experimental Analysis of Honduras." Manuscrit inédit, University of Minnesota, Minneapolis.
- Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hoddinott, John, Emmanuel Skoufias et Ryan Washburn. 2000. "The Impact of PROGRESA on Consumption: A Final Report." Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Institute for Fiscal Studies, Econometrica et SEI. 2006. "Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción–Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social." Bogotá, Colombie : Département de la planification nationale.
- Jensen, Robert. 2006. "Do the Perceived Returns to Education Affect Schooling Decisions? Evidence from a Randomized Experiment." Manuscrit inédit, Harvard University, Cambridge, MA.
- Khandker, Shahidur R., Mark M. Pitt et Nobuhiko Fuwa. 2003. "Subsidy to Promote Girls’ Secondary Education: The Female Stipend Program in Bangladesh." Manuscrit inédit, Banque mondiale, Washington.
- Knudsen, Eric I., James J. Heckman, Judy L. Cameron et Jack P. Shonkoff. 2006. "Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America’s Future Workforce." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 103 (27): 10155–62.
- Levy, Dan et James Ohls. 2007. "Evaluation of Jamaica’s PATH Program: Final Report." Mathematica Policy Research, Washington.
- Lundberg, Shelly J., Robert A. Pollak et Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool Their Resources? Evidence from the United Kingdom Child Benefit." *Journal of Human Resources* 32 (3): 463–80.
- Macours, Karen, Norbert Schady et Renos Vakis. 2008. "Cash Transfers, Behavioral Changes, and the Cognitive Development of Young Children: Evidence from a Randomized Experiment." Document de travail consacré à la recherche sur les politiques n° 4759, Banque mondiale, Washington.
- Macours, Karen et Renos Vakis. 2008. "Changing Households’ Investments and Aspirations Through Social Interactions: Evidence from a Randomized Transfer Program in a Low-Income Country." Manuscrit inédit, Johns Hopkins University, Baltimore, et Banque mondiale, Washington.

- Maluccio, John A. 2005. "Coping with the 'Coffee Crisis' in Central America: The Role of the Nicaraguan Red de Protección Social." Document de réflexion n° 188, Division Consommation alimentaire et nutrition, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- . 2007. "The Impact of Conditional Cash Transfers in Nicaragua on Consumption, Productive Investments, and Labor Allocation." Document de travail 07-11, Division Économie du développement agricole, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, Rome.
- Maluccio, John A. et Rafael Flores. 2005. "Impact Evaluation of a Conditional Cash Transfer Program: The Nicaraguan Red de Protección Social." Rapport d'étude 141, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Miguel, Edward et Michael Kremer. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometria* 72 (1): 159–217.
- Morris, Saul, Pedro Olinto, Rafael Flores, Eduardo A.F. Nilson et Ana C. Figueiró. 2004. "Conditional Cash Transfers Are Associated with a Small Reduction in the Weight Gain of Preschool Children in Northeast Brazil." *Journal of Nutrition* 134: 2336–41.
- Nielsen, Mette E. et Pedro Olinto. 2007. "Do Conditional Cash Transfers Crowd Out Private Transfers? Evidence from Randomized Trials in Honduras and Nicaragua." Manuscrit inédit, Princeton University, Princeton.
- Paxson, Christina et Norbert R. Schady. 2007. "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting." *Journal of Human Resources* 42 (1): 49–84.
- . 2008. "Does Money Matter? The Effects of Cash Transfers on Child Health and Development in Rural Ecuador." Manuscrit inédit, Princeton University, Princeton, et Banque mondiale, Washington.
- Ponce, Juan et Arjun S. Bedi. 2008. "The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador." Document de réflexion n° 3658, Institute for the Study of Labor, Bonn, Allemagne.
- Schady, Norbert R. et Maria Caridad Araujo. 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador." *Economía* 8 (2): 43–70.
- Schady, Norbert et José Rosero. 2008. "Are Cash Transfers Made to Women Spent Like Other Sources of Income?" *Economics Letters* 101 (3): 246–48.
- Schultz, T. Paul. 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican PROGRESA Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1): 199–250.
- Sen, Amartya K. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam : Hollande du Nord.
- Skoufias, Emmanuel. 2002. "Rural Poverty Alleviation and Household Consumption Smoothing: Evidence from PROGRESA in Mexico." Manuscrit inédit, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Teruel, Graciela et Benjamin Davis. 2000. *Final Report: An Evaluation of the Impact of PROGRESA Cash Payments on Private Inter-Household Transfers*. Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach." *Journal of Human Resources* 25 (4): 635–64.
- . 1994. "Like Father, Like Son ; Like Mother, Like Daughter: Parental Resources and Child Height." *Journal of Human Resources* 29 (4): 950–88.

- Todd, Petra et Kenneth I. Wolpin. 2006. "Assessing the Impact of a School Subsidy Program in Mexico: Using a Social Experiment to Validate a Dynamic Behavioral Model of Child Schooling and Fertility." *American Economic Review* 96 (5): 1384–417.
- Ward-Batts, Jennifer. 2008. "Out of the Wallet and into the Purse: Using Micro Data to Test Income Pooling." *Journal of Human Resources* 43 (2): 325–51.
- Yap, Yoon-Tien, Guilherme Sedlacek et Peter Orazem. 2003. "Limiting Child Labor through Behavior-Based Income Transfers: An Experimental Evaluation of the PETI Program in Rural Brazil." Dans *Child Labor and Education in Latin America: An Economic Perspective*, Ed. Peter Orazem, Guilherme Sedlacek et Z. Tzannatos. Washington : Banque interaméricaine de développement.

Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty

PRODUCT	STOCK #	PRICE	QTY	SUBTOTAL
<i>Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty (ISBN 978-0-8213-7352-1)</i>	D17352	US\$30		
				Subtotal
				Geographic discount*
				Shipping and Handling**
				Total \$US

* Geographic discounts apply – depending on ship-to country.
See <http://publications.worldbank.org/discounts>.

** Within the U.S., charges on prepaid orders are \$8.00 per order. Institutional customers using a purchase order will be charged actual shipping costs. Outside of the U.S., customers have the option to choose between non-trackable airmail delivery (US\$7 per order plus US\$6 per item) and trackable couriered airmail delivery (US\$16.50 per order plus US\$8 per item). Non-trackable delivery may take 4-6 weeks, trackable delivery takes about 2 weeks.

ORDER ONLINE AT www.worldbank.org/publications

Customers in the United States

Complete this form and mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969, or fax it to 703-661-1501. To charge by credit card, either order online or call 800-645-7247 or 703-661-1580.

Customers outside the United States

Contact your local distributor for information on prices in local currency and payment terms (<http://publications.worldbank.org/book sellers>). If you do not have a distributor, order online or fax this form to +1-703-661-1501 or mail it to World Bank Publications, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0969, USA.

Name _____

Organization _____

Address _____

City _____ State _____ Zip _____

Country _____

Phone _____ Fax _____

Email _____

METHOD OF PAYMENT

☐ Charge my: ☐ Visa ☐ Mastercard ☐ American Express

Name _____ Card # _____

Signature _____ Exp. Date _____

☐ Enclosed is my check in US\$ drawn on a U.S. bank and made payable to the World Bank.



WORLD BANK
Publications

The reference of choice on development