

# Transferts monétaires conditionnels: pourquoi la constitution de groupes cibles et leur assujettissement à des conditions pourraient-ils se solder par des échecs?

par Guy Standing, professeur de Sécurité Économique Université de Bath, Royaume-Uni

**La publication One Pager n° 44 du Centre international pour l'action en faveur des pauvres (CIP), "Souffrances croissantes" défend la thèse selon laquelle les programmes de transferts monétaires doivent devenir des éléments incontournables de la protection sociale dans les pays en développement. Le présent numéro va même plus loin en préconisant l'institution d'un revenu universel garanti qui assurerait à tous un minimum de ressources (voir Guy Standing 2007). Cette dernière approche rejette la constitution de groupes cibles et l'assujettissement à des conditions qu'elle considère inutile, pour ne pas dire contre-productif.**

Face à la mondialisation et à l'informatisation qui font que l'insécurité économique acquiert un caractère de plus en plus pervers, la mise en place de programmes universels est plus que jamais nécessaire.

Le ralentissement économique prend de l'ampleur et les désastres socio-économiques qu'ils soient le fait des puissances économiques ou de conditions climatiques, et que leurs effets soient imprévus (inondations) ou longs (famines), se multiplient. Ces fléaux peuvent anéantir les revenus des ménages et les priver d'un niveau de vie décent.

## Avantages des transferts monétaires

Une question se pose alors: les transferts monétaires sont-ils une solution? Comparés à d'autres alternatives comme l'aide alimentaire, ils ont tendance à être plus efficaces. L'aide offerte sous forme de produits de base a un caractère paternaliste. Selon cette logique, les familles doivent accepter ce qui est supposé être mieux pour elles: la nourriture au lieu d'une augmentation de leurs revenus qu'elles pourraient gérer comme elles l'entendent. Ces formes d'assistantat peuvent provoquer également des distorsions sur le marché, comme la baisse des prix des produits alimentaires locaux ou nationaux. De plus, ces programmes renforcent plutôt le sens de la charité que les droits économiques.

L'autre question qui se pose est de savoir si les transferts monétaires peuvent améliorer cette situation. D'un côté, il est vrai qu'ils peuvent être distribués très rapidement, à des coûts administratifs assez bas. Les bénéficiaires peuvent être sélectionnés de façon transparente. En outre, ils laissent aux bénéficiaires la liberté de choix dans l'utilisation de ces fonds et participent également à la reconstitution et à au maintien des moyens de subsistance.

Le programme d'allocations financières d'urgence, *Cash for Relief*, lancé en Éthiopie pour faire face aux mauvaises récoltes en est un exemple. Là où l'aide alimentaire aurait plutôt encouragé la consommation courante, l'évaluation de ce programme montre que ces allocations ont servi dans la plupart des cas à payer des créances, améliorer la productivité des terres et régénérer les moyens de subsistance. Du point de vue de ces effets, ce programme ressemble beaucoup au projet "Allocations aux éleveurs" mené en Mongolie, et dont le but était de valoriser les investissements, comme l'achat de troupeaux, pour les transformer en atouts afin de développer les moyens de subsistance des ménages et l'économie locale.

D'autres programmes similaires ont permis d'atténuer le désarroi lié à l'abandon des terres louées ou aux mouvements migratoires. Ils ont aussi permis aux ménages d'épargner, aux agriculteurs de vendre leur récolte aux moments où les prix étaient élevés et du bétail afin de pouvoir recommencer à travailler.

## Assujettissement à des conditions

Nombreux sont toutefois les programmes de transferts monétaires qui démontrent des faiblesses stratégiques car ils ne sont ni universels ni conditionnels. Dans ces cas-là, l'allocation est délivrée aux uniquement sous réserve de remplir un



certain nombre de critères économiques et comportementaux (“means-testing” et “behaviour-testing”) et ressemble souvent à des mesures de thérapie sociale. Les programmes les plus connus, comme *Oportunidades* au Mexique sont aujourd’hui devenus des mécanismes d’ingénierie sociale complexes.

Conduire un programme de transferts conditionnels de type “means-tested”, comme par exemple distribuer des allocations aux familles pauvres à condition que leurs enfants aillent à l’école, requiert des capacités administratives considérables qui souvent font cruellement défaut dans de nombreux pays à faible revenu. De tels programmes ont également un caractère paternaliste inhérent, même s’ils sont assortis de conditions, comme celle d’assurer l’éducation des enfants, -un principe d’ailleurs universellement reconnu-.

Ils fonctionnent comme si les familles pauvres étaient irrationnelles -voire incapables de reconnaître ce qui est dans leur intérêt à long terme-, ou comme si elles ne détenaient pas l’information nécessaire à leur survie. De plus, dans les zones rurales d’Amérique latine et des régions comme l’Afrique subsaharienne, imposer des conditions liées à la santé ou à l’éducation serait sans nul doute inefficace à cause du manque d’écoles, de dispensaires et d’infrastructures de transport.

La constitution de groupes cibles génère des problèmes supplémentaires car il implique de mettre en place et d’actualiser un registre des bénéficiaires sophistiqué, qui ne serait pas forcément adapté à l’enregistrement de certaines familles qui vivent dans l’insécurité économique avec des revenus fluctuants aléatoirement, tantôt au-dessus, tantôt au-dessous du seuil de pauvreté.

### Constitution de groupes cibles

Bien souvent, quand on cible un groupe, c’est pour obtenir le soutien politique de ceux qui ne sont pas pauvres. Cette tactique a pour origine la distinction ambiguë entre les notions de « pauvre méritant » (qui souvent ne peut pas travailler ou plongé dans la plus profonde indigence) et de « pauvre non méritant » (capable de travailler et qui ne devrait pas longtemps demander assistance). La question de savoir si les enfants entrent dans la catégorie des méritants et pourquoi des familles avec des enfants dans le préscolaire ou qui n’en ont pas sont exclues des bénéficiaires de ces transferts suscite un petit débat.

Mais, invariablement, les programmes qui reposent sur la constitution de groupes cibles et l’assujettissement à des conditions sont arbitraires, inéquitables et inefficaces. Ce n’est pas en revanche le cas des programmes universels garantis qui sont à la fois simples du point de vue administratif, et abordables du point de vue financier. De plus, ils ne permettent aucune discrimination à l’heure de la distribution des fonds (parce que fondés sur le droit universel), et ne sont pas paternalistes. Leur plus grand atout, finalement, c’est leur capacité à renforcer la solidarité sociale, à valoriser le travail, à développer la liberté de choix des ménages et à créer des moyens de subsistance durables.

#### Référence:

Guy Standing (2007). *How cash Transfers Boot Work and Economic Security*.

UNDEA Working Paper # 58, October (Comment les allocations peuvent stimuler le travail et la sécurité économique ? document de travail de [UNDEA] n° 58 d’octobre).

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

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

Rapport sur le CIP et toutes les publications disponibles à l’adresse suivante:  
[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)