

Les transferts monétaires conditionnels^{*}
Une innovation du Sud devenue expérimentation au Nord

Julien Damon

Professeur associé à Sciences Po (Master d'urbanisme)

« Les transferts monétaires conditionnels : une innovation du Sud transposable en France ? »,
Revue de droit sanitaire et social, n° 6, 2010, pp. 1151-1159.

L'essentiel

La question générale d'un lien entre prestations et obligations est vieille comme le monde. Une manière originale de l'aborder est le détour par le repérage et l'analyse d'innovations en dehors des murs hexagonaux. Les Transferts Monétaires Conditionnels (TMC), liant service de prestations familiales et contreparties des parents et des enfants, sont progressivement devenus un des principaux instruments de politique sociale du monde en développement. Outils de lutte contre la pauvreté et d'investissement dans le capital humain, les TMC (en anglais CCT pour Conditional Cash Transfer) ont un double objectif. Il s'agit à la fois de réduire, dans le court terme, la pauvreté infantile et, dans le moyen terme, d'augmenter l'implication des parents auprès de leurs enfants. La logique de ces TMC est explicitement expérimentée à New York. Elle se profile dans l'idée récente et très controversée d'une « cagnotte » récompensant, en France, l'assiduité scolaire de lycéens.

Mots-clés : TMC * CCT * Banque mondiale* Coopération internationale

Les transferts monétaires conditionnels (TMC) sont des prestations imaginées et mises en place à l'origine dans les pays en développement pour lutter contre la pauvreté. Ces programmes assurent des versements d'argent aux ménages remplissant les conditions requises en contrepartie d'engagements de leur part consistant, par exemple, à amener régulièrement leurs nouveau-nés au dispensaire ou à inscrire et maintenir leurs enfants à l'école.

Alors qu'ils sont en place depuis une quinzaine d'années dans le Sud, ils sont en expérimentation dans le Nord, en particulier aux Etats-Unis. Il s'agit, avec le microcrédit, d'une des rares tentatives de l'hémisphère nord et riche pour adapter une stratégie et des instruments de politique sociale élaborés dans l'hémisphère sud et pauvre.

Après une rapide présentation générale des TMC, on étudiera dans le détail le plus massif d'entre eux, la « Bolsa Família » brésilienne. On s'intéressera ensuite à l'expérimentation mise en œuvre à New York, avant de se pencher sur l'éventuelle transposition d'une telle logique en France. Signalons d'emblée qu'une certaine forme de transcription a récemment été évoquée. Début octobre 2009, le Haut commissaire aux Solidarités actives et à la Jeunesse, Martin Hirsch, a ainsi annoncé le lancement d'une expérimentation, dans quelques lycées professionnels, pour lutter contre l'absentéisme. Il s'agit d'encourager la présence en classe avec l'instauration d'une prime collective à l'assiduité, présentée comme une « cagnotte », qui pourrait servir à financer l'apprentissage du code de la route ou un voyage pour les lycéens. L'annonce de l'expérience a suscité une controverse, bien française.

*. Cet article est issu de travaux menés à Futuribles sur les innovations de politique sociale dans le monde. Voir www.futuribles.com/psiaccueil.htm

Ce détour international par les TMC sera donc l'occasion de revenir sur la récente polémique dite de la cagnotte.

Principes et rapide historique des TMC

L'idée fondatrice, très éloignée, à l'origine, du contexte français, est de distribuer des prestations monétaires en fonction de comportements et/ou de performances. Au lieu de donner de la nourriture, des bons d'échange ou autres dons par le biais d'organisations communautaires, dans le cadre de programmes traditionnels de lutte contre la pauvreté (dans le contexte des pays en développement), les TMC permettent de donner de l'argent directement aux familles en fonction de leurs besoins et comportements.

Ces programmes existent aujourd'hui dans une trentaine de pays. Nés à la fin des années 1990 en Asie et en Amérique Latine (Bangladesh, Brésil et Mexique), ils se sont largement diffusés dans le Sud. Ils se sont également largement déployés au sein des pays où ils sont implantés. Le programme mexicain *Progresa*, mis en place en 1997, s'adressait au départ à 300 000 foyers ; son successeur *Oportunidades* en touche maintenant plus de 5 millions - une progression encouragée par les résultats positifs auxquels ont donné lieu les évaluations.

La popularité et l'extension des TMC s'expliquent en partie par leurs succès, mais aussi par le soutien d'institutions internationales comme la Banque mondiale. Celle-ci, depuis le départ mais aussi en période de crise, soutient vivement ces instruments de protection sociale. Elle a prévu de consacrer en 2009 quelque 2,4 milliards de dollars de prêts au lancement ou à l'extension de programmes TMC dans six pays : Bangladesh, Colombie, Kenya, Macédoine, Pakistan et Philippines.

Dans des pays comme le Mexique ou le Brésil, le lancement des TMC s'est inscrit dans le cadre d'efforts menés plus largement pour améliorer l'efficacité des filets de protection sociale, remplacer des programmes de prestations mal ciblés et/ou regrouper des programmes de portée plus limitée.

« Bolsa Família », que l'on étudiera dans cet article, est un programme de transferts monétaires conditionnels qui a été mis en place au Brésil en 2003. Il s'est développé progressivement pour concerner en 2008 plus du quart de la population brésilienne¹. A l'origine, le Bolsa Família Program (BFP) est une fusion de quatre prestations monétaires d'assistance. Sa logique initiale est celle d'une « dotation familiale » - en France on traduit par « allocations familiales » - conditionnée par une contractualisation avec les bénéficiaires. Ceux-ci bénéficient de la prestation à condition de scolariser leurs enfants et de suivre des parcours sanitaires (vaccination). Une ambition est de poursuivre la généralisation du programme jusqu'à sa transformation éventuelle (souhaitée par certains élus²) en un mécanisme d'allocation universelle.

Premier des mécanismes de TMC, « Oportunidades » a été créé au Mexique en 1997 afin d'en finir avec la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Il comprend un dispositif original d'aide à la scolarisation. Celui-ci repose non pas sur des aides aux écoles et aux enseignants (approche traditionnelle de l'offre) mais sur des primes versées aux mères les plus

1. www.mds.gov.br/bolsafamilia

2. C'est le cas de l'influent sénateur de l'Etat de Sao Paulo, Eduardo Suplicy.

démunies (approche de la demande) pour que celles-ci investissent dans l'avenir de leurs enfants et les incitent à rester à l'école³.

Au Nord, le premier programme, et le plus connu, est « Opportunity NYC »⁴. S'inspirant directement de l'expérience mexicaine, il a été mis en place en 2007, par le Maire de New York. Parents et enfants peuvent recevoir des prestations monétaires, des récompenses, en fonction de leur investissement notamment à l'école. Le programme new-yorkais, dont l'expérimentation sera détaillée dans cette contribution, n'est plus le seul. « Capital gains » est un dispositif de plus faible portée expérimenté depuis octobre 2008 dans 14 écoles publiques de Washington DC⁵. Les élèves éligibles pourront recevoir jusqu'à 50 points par mois et être payés 2 \$ par point (soit jusqu'à 100 \$ par mois) s'ils arrivent en classe à l'heure, s'ils se comportent bien, s'ils rendent à temps leurs devoirs et s'ils ont de bonnes notes.

Un important TMC du Sud : la Bolsa Família brésilienne

Le programme Bolsa Família (Bourse Famille) est intégré au sein du programme gouvernemental plus large Fome Zero (Faim Zéro), mis en place par une loi en janvier 2004 sous le premier mandat du Président Lula. Il s'agit maintenant du programme de TMC le plus massif, en termes de masse financière et de population couverte⁶.

Le programme stratégique « Faim Zéro », dans lequel s'inscrit la Bolsa Família, vise plusieurs objectifs : permettre à chaque Brésilien de manger à sa faim ; permettre à chaque enfant d'accomplir son cycle de scolarisation obligatoire de huit ans ; permettre aux plus pauvres de bénéficier des services publics (éducation, santé, assistance sociale) ; donner les moyens à une partie de la population de participer à la vie économique du pays.

Dans ce cadre, le programme Bolsa Família a été mis en place pour relever deux défis de taille : réduire le taux de pauvreté actuel ; inciter les familles à investir dans leurs enfants. L'ambition est de briser le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté et d'en réduire, à l'avenir, le taux et les conséquences.

Prestation monétaire ciblée, conditionnelle et sans contrôle de son utilisation, la Bolsa Família a ainsi trois objectifs explicites : atténuer les conséquences immédiates de la pauvreté ; enrayer le cycle de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté ; soutenir les familles.

Techniquement et financièrement, la Bolsa Família est d'abord une réforme administrative, fusionnant des programmes sociaux d'assistance qui la précédaient : la Bolsa Escola (la bourse école), la Bolsa Alimentação (la bourse alimentation), la Carta alimentação (la carte

3. www.oportunidades.gob.mx. Pour une présentation et une évaluation récentes, voir l'étude réalisée par des experts du FMI, David Coady, Susan Parker, « Targeting Social Transfers to the Poor in Mexico », *IMF Working Paper*, n° 09/60, 2009. Pour une évaluation sophistiquée de l'impact du programme, en particulier en milieu rural, voir Paul Winters, Vera Chiodi, « Human capital investment and long-term poverty reduction in rural Mexico », *Paris School of Economics Working Paper*, n° 2008-51, 2008.

4. www.nyc.gov/html/ceo/html/programs/opportunity_nyc.shtml

5. <http://capitalgainsprogram.com>

6. Le programme est assez peu connu en France, même s'il a fait l'objet de quelques échos et papiers dans la presse. On consultera par exemple « La 'bourse familiale' de Lula redonne espoir aux favelas », *L'Expansion*, 1er octobre 2006, ou « Au Brésil, une bourse pour aller à l'école », *Le Monde*, 18 septembre 2008. Signalons que Christine Boutin, alors Ministre du Logement, avait fait le déplacement pour découvrir la mesure. Voir un compte-rendu dans « Christine Boutin au pays de la 'Bolsa Familia' et des favelas », *Les Echos*, 30 avril 2009.

alimentation), l'Auxilio Gas (l'aide gaz). Bolsa Família intègre également le Cadastro Unico para Programas Sociais (CadUnico), un fichier identifiant les familles bénéficiaires (17 millions de familles recensées en 2009 sur cette liste). Se trouvent dans ce fichier unique toutes les familles avec un revenu mensuel allant jusqu'à la moitié du salaire minimum par personne. Il s'agit d'une même liste utilisée par les 3 niveaux : fédéral, fédéré, municipal.

Concrètement, les bénéficiaires de la Bolsa Família reçoivent des prestations sous conditions. L'Etat verse une aide mensuelle aux familles considérées comme « très pauvres » et « pauvres », à condition que leurs enfants, s'ils en ont, soient scolarisés et qu'ils puissent justifier d'un carnet de vaccination à jour. L'argent est versé de préférence à la mère de famille (95% des cas).

De fait la prestation correspond dans une certaine mesure à des allocations familiales classiques, mais avec conditions de ressources et de comportements. En contrepartie de la prestation, les familles s'engagent notamment à envoyer leurs enfants à l'école (dans un contexte où le taux de scolarisation est encore inférieur, en moyenne, à 85%) et à se soumettre à différents contrôles en se rendant dans les services de soins de santé. Jusqu'en mars 2008, les jeunes de 15 à 17 ans ne bénéficiaient pas du programme ce qui conduisait une partie importante d'entre eux à quitter l'école.

Bien que relativement modeste en termes de dépenses par rapport à d'autres programmes sociaux brésiliens, comme la Sécurité sociale, Bolsa Família est peut-être celui qui a le plus d'impact sur la vie de millions de citoyens brésiliens à faible revenu. Il concerne une partie importante de la société brésilienne qui n'avait jamais auparavant bénéficié de programmes sociaux.

Il touche aujourd'hui plus de 12 millions de familles, soit 50 millions de personnes, ce qui représente une grande partie de la population estimée à faible revenu dans le pays. Dans certains États, comme Alagoas, plus de la moitié de la population bénéficie du système.

Le budget de Bolsa Família, issu donc au départ d'intégrations et de redéploiements, est d'environ 0,5 % du PIB. Désormais le programme est conçu et présenté comme une dimension cruciale, appelée encore à se renforcer, de la politique sociale brésilienne. Le service de la Bolsa Família est maintenant valorisé comme un point d'entrée dans le système de protection sociale et d'éducation, avec un ensemble de programmes adjoints à la prestation. Depuis le début de la crise financière mondiale, les montants des prestations ont été augmentés significativement, conférant à Bolsa Família le rôle de principal instrument pour amortir les conséquences économiques et sociales de la crise⁷.

Sur le plan de l'évaluation, la Bolsa Família fait l'objet d'une attention soutenue, à l'échelle nationale, mais aussi dans le cadre d'évaluations plus générales menées autour des TMC⁸. Le programme est d'abord évalué en termes de redistribution. 95 % des fonds sont versés aux 40 % les plus pauvres de la population. Depuis la création de la Bolsa Família, et pour la première fois depuis longtemps, inégalités et pauvreté ont reculé au Brésil. Le nombre de

7. Voir « Le président Lula multiplie les initiatives pour amortir le choc de la crise », *Les Echos*, 6 février 2009.

8. Voir par exemple, Kathy Lindert, Anja Linder, Jason Hobbs, Bénédicte de la Brière, « The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program. Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context », *The World Bank, Social Protection Discussion Paper*, n° 07/09, 2007 ; Vanessa Maria de Castro, Marcel Bursztyn, « Social Inclusion or Poverty Alleviation ? Lessons from Recent Brazilian Experiences », *Harvard University, Center for International Development Working Papers*, n° 27, 2008.

personnes considérées comme pauvres est passé de 35 % de la population en 1992, à 23 % en 2005 et 20 % en 2006⁹. Le nombre de Brésiliens vivant dans une situation d'extrême pauvreté (selon les définitions de la Banque mondiale), disposant donc de moins d'un dollar par jour, a baissé d'environ 20 % de 2000 à 2006. Cette dynamique n'est pas automatiquement imputable à la Bolsa Família, même s'il faut bien relever que plus de 2 millions de familles ont quitté le programme depuis 2003 en particulier grâce à une augmentation de leurs revenus.

Le programme est célébré par le gouvernement, et critiqué par ses opposants qui en signalent les insuffisances. Ses détracteurs insistent sur le fait que la prestation est toujours inscrite dans une logique d'assistance et de contrôle de la part des élites. D'autres critiques portent sur l'incapacité des pouvoirs publics à vérifier si les conditions du programme sont effectivement respectées.

Au-delà du cas de la Bolsa Família et de l'autre TMC souvent mis en avant (le programme mexicain Oportunidades), ce sont tous les mécanismes de TMC qui sont valorisés dans les cénacles internationaux, en particulier par la Banque mondiale¹⁰. Ces programmes sont parés de nombreuses vertus. Ils seraient un exemple d'utilisation efficace des finances publiques. En fournissant directement de l'argent principalement aux femmes, ils transforment les modes de consommation au sein des foyers à l'avantage des enfants. Ils renforcent le niveau de fréquentation scolaire et le recours aux services de santé. La Banque mondiale note tout de même qu'ils ne constituent pas la panacée pour tous les maux. Ils doivent s'accompagner de tout un ensemble de services et de soutiens complémentaires. Pour réduire véritablement la mortalité infantile ou améliorer l'apprentissage, ces programmes doivent être associés à des services éducatifs et médicaux de meilleure qualité¹¹.

Le premier TMC du Nord : Opportunity NYC aux Etats-Unis

Les programmes TMC pourraient être dits utiles pour les pays en voie de développement, mais inadaptés aux pays riches. Rien n'est moins certain... L'expérience américaine de reprise des principes et objectifs de ces programmes est ici importante à présenter. Il s'agit d'un des très rares cas où un pays développé a appris de l'expérience des pays en développement.

Pour innover dans ses pratiques et politiques auprès des plus démunis, la ville de New York s'est inspiré du programme mexicain Oportunidades, en l'adaptant à son contexte et ses circonstances. En 2007 le maire Michael Bloomberg a fait le déplacement au Mexique et en a tiré des éléments d'abord pour une expérimentation.

Après son élection, le nouveau maire était en fait à la recherche de nouvelles idées pour combattre la pauvreté persistante. Il a donc mis en place début 2006 une commission dédiée à la réduction de la pauvreté, avec pour cahier des charges de faire des propositions en septembre. La préconisation de tester un mécanisme de TMC n'est pas venue directement de la commission, mais de la visite du maire et de son équipe au Mexique¹². Le principe n'a pas

9. Pour un commentaire français, voir « Au Brésil, le recul de la pauvreté est spectaculaire », *Le Figaro*, 2 octobre 2007.

10. Voir le récent, très complet et très intéressant rapport de la banque Mondiale, passant en revue près de 20 études d'impact, Ariel Fiszbein, Norbert Schady, *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*, Washington D.C., The World Bank, 2009.

11. Pour une synthèse de ces aspects évaluatifs, voir l'article « Anti-poverty programmes. Quid pro quo », *The Economist*, 14 février 2009.

12. « In Mexican Town, Maybe a Way to Reduce Poverty in New York », *New York Times*, 25 avril 2007.

été d'implanter un nouveau programme, mais de l'expérimenter et de l'évaluer dans les conditions les plus rigoureuses possibles avant une éventuelle généralisation.

Le programme expérimental « Opportunity NYC » (ONYC), également baptisé « Opportunity NYC/Family Rewards » (ONYC/FR) a été lancé en 2007. Il permet à des familles de bénéficier de prestations complémentaires allant de 4 000 à 6 000 dollars par an à condition de réaliser certains objectifs en matière d'éducation, de santé et d'emploi.

Pour recevoir les paiements mensuels, les foyers participant à l'opération doivent atteindre des objectifs spécifiques, notamment en termes d'assiduité scolaire (avec présence effective aux cours et obtention de bonnes notes) ; de couverture santé (avec visites médicales et dentaires périodiques) ; de travail pour les parents.

D'autres performances ou comportements attendus sont récompensés. La possession d'une carte de bibliothèque permet par exemple de gagner 50 dollars. Le fait d'assister aux rencontres entre parents et professeurs est rémunéré 25 dollars. Une prime de 400 dollars est prévue pour l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires.

Alors que les mécanismes TMC dans le Sud visent les classes défavorisées et moyennes, notamment dans des communautés rurales et dans un environnement de faible niveau de richesse, il a, bien entendu, fallu adapter l'opération à un contexte de communautés urbaines vivant dans un environnement parmi les plus riches du monde, s'ajoutant à un ensemble de programmes préexistants¹³.

Trois modifications sensibles ont donc été apportées¹⁴.

- Plutôt qu'un ou deux paiements relativement importants rémunérant les familles remplissant des conditions générales, il a été décidé de créer plusieurs petits paiements pour rémunérer les familles remplissant diverses conditions détaillées.
- Plutôt que de se concentrer sur la condition sanitaire et éducative des enfants, ONYC comprend des incitations pour que les parents investissent dans leur propre santé, leur formation, leur emploi.
- Plutôt que de récompenser seulement la participation à des dispositifs ou à des séances, ONYC récompense des performances (des notes, des diplômes).

Les prestations ONYC/FR

La palette des prestations du programme ONYC/FR est bien plus large que pour les TMC « classiques » du Sud. Elle passe par des allocations relativement classiques, mais aussi par des novations importantes.

Au niveau de l'école élémentaire, les paiements vont aux parents. Certains récompensent des efforts (par exemple 25 \$ annuels pour participer à des réunions de parents, ou 50 \$ pour avoir acquis une carte de bibliothèque). D'autres récompensent des réussites (par exemple 300 \$ pour des progrès en

13. Une des ambitions des TMC dans le Sud est d'inciter les parents à envoyer leurs enfants à l'école plutôt qu'au travail. Certains observateurs soutiennent que ces programmes sont, en la matière, bien plus efficaces que les règles d'interdiction du travail des enfants qui pousseraient en réalité de faire passer les enfants d'un secteur à un autre (et ce d'ailleurs dans une dynamique de moins rémunératrice, appelant à toujours travailler davantage). Voir Stephen Nickell, « Putting children to work », *Prospect*, septembre 2009.

14. Voir Lawrence Aber, « Experiments in 21st century antipoverty policy », *Public Policy Research*, vol. 16, n° 1, 2009, pp. 57-63.

mathématiques ou en anglais). Au niveau du secondaire, les paiements sont partagés entre enfants et parents. Ils correspondent à peu près à ce qui est mis en place pour le niveau élémentaire, avec des primes complémentaires, par exemple de 400 \$ lors de la réussite au diplôme.

En ce qui concerne la santé, les prestations sont dans une certaine mesure plus classiques, au moins aux regards des canons français. 20 \$ mensuels sont ainsi servis à chacun des parents et chacun des enfants pour l'acquisition ou le maintien d'une assurance santé. Des prestations annuelles de 200 \$ rémunèrent des visites de check-up.

En ce qui concerne l'emploi, une prestation de 150 \$ mensuels est servie aux parents qui travaillent au moins 30 heures dans le mois. 3 000 \$ peuvent également être affectés à des sessions de formation professionnelle.

ONYC/FR est avant tout une expérimentation. Elle répond aux canons de l'exercice¹⁵. Environ 5 000 familles avec enfants ont ainsi été choisies en 2007 dans six des quartiers les plus pauvres du Bronx, de Harlem et de Brooklyn. Elles ont été aléatoirement affectées à un « groupe contrôle » et à un « groupe test » qui se distinguent par le bénéfice ou non des prestations ONYC/FR. C'est le MDRC¹⁶ qui conduit l'expérimentation, dont les résultats doivent être établis jusqu'en 2012.

Opportunity NYC est un programme doté initialement d'un budget de 53 millions de dollars, pour une période de deux ans. Il est financé par des fonds privés provenant de la Fondation Rockefeller et d'autres donateurs afin d'accélérer sa mise en route.

Les critiques de droite voient dans ONYC/FR un nouveau nom donné à l'assistance, avec des moyens renforcés. Les critiques de gauche y dénoncent un paternalisme excessif. Les critiques techniques portent déjà sur la complexité du système lui-même et de son expérimentation.

Les premiers résultats de cette expérimentation montreraient que cette introduction d'une logique de TMC à New York aurait pour effet de réduire les taux d'abandon scolaire, d'améliorer la santé familiale et d'augmenter les perspectives d'emploi – trois conséquences qui aident les familles à sortir de la pauvreté. Cependant l'évaluation définitive du programme, avant son éventuelle généralisation, est loin d'être achevée. Et depuis, la crise s'est étendue...

Savoir si le programme est efficient économiquement et/ou moralement déficient n'a pas été une question posée d'emblée. Car c'est là toute la logique de l'expérimentation. Elle est appelée à durer jusqu'en 2012, au terme de quoi elle sera précisément évaluée pour être amendée, généralisée, ou abandonnée.

Des TMC en France ? La polémique de la « cagnotte »

15. Sur ce mouvement des politiques de lutte contre la pauvreté, incarnée en France par l'expérimentation autour du RSA, voir Julien Damon, « Lutter contre la pauvreté. Perspectives face à la crise », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 957, 2009. Pour une présentation de l'approche expérimentale en économie du développement (équivalent, pour les sciences sociales, à l'essai clinique en médecine), voir Esther Duflo, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Paris, Collège de France/Fayard, 2009.

16. Le Manpower Demonstration Research Corporation, désormais connu sous le seul sigle, MDRC, est une institution créée en 1974, impliquée dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des expérimentations dans le domaine des prestations et politiques sociales. www.mdrc.org. Voir la présentation générale de la démarche, lors du lancement en France du Grenelle de l'insertion fin 2007, par Gordon L. Berlin sous le titre « Experimentation and Social Welfare Policymaking in the United States », www.mdrc.org/publications/467/print.html

Comme dans bien des cas d'innovations repérées ailleurs, il pourra être rétorqué que le contexte français n'a strictement rien à voir, d'une part, avec les pays en voie de développement, d'autre part, avec les Etats-Unis. Cette position de principe – assise sur une incontestable réalité – ne doit pas empêcher de noter qu'il y a toujours des enseignements à tirer de ces programmes, voire des expérimentations à envisager.

En France, le principe des TMC – dont le fondement et la particularité tiennent précisément à la conditionnalité du service des prestations – heurte assurément de plein fouet certains principes historiques (au moins depuis l'après-guerre) des politiques sociales, en particulier familiales. Contreparties et conditions (de ressources et/ou de comportements) sont très mal acceptées lorsqu'elles sont envisagées. Les prestations de l'assurance chômage sont certes assorties de certaines obligations, notamment de recherche d'emploi, mais leur renforcement est toujours problématique. Les prestations familiales sont historiquement attachées à une condition de scolarisation des enfants, mais toute introduction de conditions nouvelles fait l'objet de controverses passionnées, en particulier en ce qui concerne les activités délinquantes des enfants.

Il faut bien souligner que les TMC se développent surtout pour la santé, la scolarisation et la réussite éducative des enfants. Dans le cas français, il serait probablement plus facile d'envisager des récompenses originales pour le suivi d'habitudes alimentaires saines que des rémunérations individuelles pour les enfants performants (même s'ils sont d'origines défavorisées). Au-delà des évidentes difficultés d'adaptation, pourquoi ne pas d'abord tenter de tester ces mesures dans le cadre des possibilités d'expérimentation ouvertes par la Constitution ? C'est probablement en ces matières, sanitaires et scolaires, qu'il peut y avoir une entrée opportune des prestations de type TMC et non pas frontalement sur le registre de la politique familiale.

Par des expérimentations locales et des mises en œuvre non systématiques, sur des dispositifs de petite taille, cette logique pourrait assurément pleinement participer à l'atteinte de trois des principaux objectifs assignés partout au TMC : réduction de la pauvreté immédiate, soutien aux enfants dans les familles, incitations à la scolarisation.

Le dossier, pris dans son ensemble et ses principes, est particulièrement sensible. En témoigne la polémique qui a accompagné le lancement d'une expérimentation, dans l'académie de Créteil, à la rentrée 2009.

Le projet de prime collective pour encourager l'assiduité des élèves a déclenché une tempête. L'annonce d'une expérimentation, dans quelques lycées professionnels, pour lutter de manière novatrice contre l'absentéisme a fait bondir de tous les côtés. Premier ministre et Président de la République ont même exprimé leurs réserves. L'idée consiste à instaurer une prime collective, une « cagnotte », pour encourager l'assiduité des élèves.

Tout a été dit pour décrier cette initiative qui heurterait frontalement de supposés sacro-saints principes éducatifs et républicains¹⁷. Ce brouhaha critique et idéologique embrouille un

17. Concrètement depuis la rentrée scolaire 2009, l'académie de Créteil se lance dans l'incitation financière collective. Dans trois lycées professionnels, une « cagnotte » de 2 000 € peut ainsi être allouée à deux classes. Les élèves devront s'y fixer un objectif d'assiduité. S'il est rempli, la classe pourra s'offrir en fin d'année un voyage ou le Code de la route, pour un montant de 10 000 € maximum. Ce ne sont donc pas les élèves, encore moins leur famille, qui sont individuellement récompensés, mais la classe dans son ensemble. Si cette expérience inédite se révèle concluante, le rectorat l'étendra à la moitié des lycées professionnels de l'académie, avant

dossier qui mérite mieux que l'invective¹⁸.

La question n'est d'abord en rien de savoir si la logique de cette « cagnotte » relève de celle des TMC. D'autres mesures, au Royaume-Uni notamment, sont des incitations à l'assiduité et des récompenses des résultats¹⁹. Elles ont été inventées avant que l'idée des TMC soit largement diffusée. Il faut en outre vivement souligner que la logique des TMC, de leur adaptation new-yorkaise et de leur cousin britannique, est proprement individuelle. La logique de l'expérience française de la « cagnotte » est collective.

De toutes les manières, on pouvait aisément imaginer qu'envisager la transcription, explicite ou non, de mécanismes de type TMC en France ne serait pas chose aisée. N'avons-nous pas, au pays des droits de l'homme et des 300 fromages, le meilleur système éducatif et de protection sociale de l'univers ?

Sans grand égard pour l'extérieur, la polémique s'est immédiatement centrée sur les principes, oubliant également totalement l'histoire. Le sujet du lien entre prestations monétaires et scolarité n'est pas neuf. Fondamentalement, les allocations familiales sont toujours rattachées à une obligation de scolarité des enfants. Ce système a d'ailleurs été établi, parmi d'autres raisons, comme une compensation de l'interdiction du travail des enfants et, partant, comme une incitation à respecter la scolarisation obligatoire²⁰.

La polémique d'octobre 2009 oublie l'histoire et fait montre d'une large ignorance sur ce qui se passe ailleurs dans le monde. Certes les spécificités nationales, notamment en termes d'éducation, ont toute leur importance. La logique expérimentale a cependant l'intérêt de ne pas envisager des innovations comme des importations, mais comme des adaptations. Il pourrait en être ainsi des TMC, si la France voulait vraiment innover, en testant, en évaluant, et, le cas échéant, en réfutant. L'accueil de la cagnotte expérimentale est, à ces égards, plutôt décourageant²¹. Reste à attendre les résultats de l'évaluation.

généralisation. Pour quelques occurrences dans la presse, voir « Une expérience contre le décrochage scolaire. Des lycéens chèrement récompensés », *Libération*, 3 octobre 2009 ; « Absentéisme : le débat fait rage autour de la cagnotte », *Aujourd'hui*, 3 octobre 2009 ; « La " cagnotte " pour inciter à l'assiduité scolaire dans les lycées crée la polémique », *Le Monde*, 4 octobre 2009 ; « L'école de la Répu-fric », *Libération*, 6 octobre 2009. Étrangement le *New York Times* a également rendu compte de la polémique (« French Students Get an Extra Push », 5 octobre 2009), sans faire le lien avec ONYC !

18. Pour quelques prises de position en faveur de l'expérimentation, voir Pierre-Yves Geoffard, « 'Cagnote' lycéenne : le droit à l'expérience », *Libération*, 13 octobre 2009. Pour un point de vue convergent d'un autre économiste, voir le billet électronique de Francis Kramartz, « Cagnotte anti-absentéisme : les expérimentations au service de la réforme de l'éducation », http://blogs.lesechos.fr/article.php?id_article=3083#comment

¹⁹. Depuis 1999, et l'arrivée de Tony Blair, existe une « Education maintenance allowance » pour encourager les jeunes de 16 à 19 ans issus de milieux défavorisés à poursuivre leurs études. Dans des familles à faibles revenus, les jeunes qui après 16 ans choisissent de poursuivre leurs études bénéficient d'un versement hebdomadaire sur un compte bancaire. A ces sommes s'ajoute deux fois par an un « bonus » de 100 livres, liés aux résultats atteints. L'EMA est un contrat et repose sur un « learning agreement » fixant un cadre pour l'assiduité, les efforts, la progression. Un peu moins de la moitié des jeunes de cette classe d'âge, lorsqu'ils sont encore scolarisés, bénéficient aujourd'hui du système financé à partir d'un fonds doté de 500 millions de livres. Voir <http://ema.direct.gov.uk/>. Signalons que des mécanismes similaires existent au Canada. Voir le reportage sur le dispositif Pathways to Education créé en 2001 « A Toronto, l'effort scolaire paie », *Challenges*, n° 184, 15 octobre 2009.

20. On se permet de renvoyer, sur ce point, à Julien Damon, *Les politiques familiales*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2006.

21. Qu'en pensent cependant les gens ? Les sondages livrent toujours une indication précieuse. Dans un premier sondage produit à l'occasion de la polémique (Etude IFOP pour *Ouest France*), il apparaît que 75 % des 65 ans

Give the poor money

Conditional-cash transfers are good. They could be even better

Jul 29th 2010



CELIA ORBOC, a cake-seller in the Philippines, spent her little stipend on a wooden shack, giving her five children a roof over their heads for the first time. In Kyrgyzstan Sharmant Oktomanova spent hers buying flour to feed six children. In Haiti President René Préal praises a dairy co-operative that gives mothers milk and yogurt when their children go to school.

These are examples of the world's favourite new anti-poverty device, the conditional cash-transfer programme (CCT) in poor and middle-income countries. These schemes give stipends and food to the poorest if they meet certain conditions, such as that their children attend school, or their babies are vaccinated. Ten years ago there were a handful of such

et plus sont totalement opposés à l'attribution de primes d'assiduité. A l'opposé, pour 50 % des 18-24 ans, cette mesure est tout à fait positive. 64% de la population totale s'opposent à cette rétribution. Un autre sondage, réalisé par LH2 pour *France Soir* (15 octobre 2009), montre également que les Français sont partagés. 48 % des sondés sont favorables à l'instauration, dans trois lycées professionnels de la région parisienne, de cagnottes scolaires récompensant l'assiduité et la discipline des élèves. La même proportion, 48 %, désapprouve un projet qui, pour beaucoup, met en péril les valeurs de l'école républicaine et la notion de mérite par le simple travail. L'adhésion, toute relative, à l'égard de la cagnotte évolue fortement avec l'âge. Car si 84 % des 15-17 ans et 76 % des 18-24 ans la soutiennent, 55 % des personnes âgées de plus de 50 ans la rejettent.

programmes and most were small. Now they are on every continent—even New York City has one—and they benefit millions.

The programmes have spread because they work. They cut poverty. They improve income distribution. And they do so cheaply. All this has been a pleasant surprise: when they were introduced or expanded, critics feared they would either make the poor dependent on hand-outs or cost far too much. In fact, they are cheap (Brazil's, the biggest, costs 0.5% of GDP). And they show income transfers can work nationally: in the past, middle-income countries usually left income-transfer programmes to local governments—if they bothered at all.

Related items

- [Brazil's Bolsa Família: How to get children out of jobs and into school](#) Jul 29th 2010

CCTs work because they are rules-based and relatively uncorrupt. Though the stipends are usually a pittance, they make a difference to the poorest because they are reliable—unlike the rest of the poor's income. CCTs also help the next generation. By requiring children to have lessons and health checks, the programmes should make children better educated and healthier than their parents. Schemes in Bangladesh, Cambodia and Pakistan have all got more girls into education. That is good in itself and good for getting jobs.

But CCTs are not magic bullets. Even Brazil's, one of the best as well as the biggest, works less well in urban areas than rural ones (see [article](#)). Others have an even greater rural bias. They work worse in cities because the problems of poverty are different there.

In rural areas poverty leads to a lack of the basics: food, water, primary schools, simple health care. CCTs are good at providing those because, however small the stipend, it gives children an incentive to go to school and encourages markets to develop in the goods and services that were lacking before. In cities, by contrast, the problems of poverty are compounded by violence, drugs, family breakdown and child labour. These require different interventions: in law and order, in programmes to stop domestic abuse, and so on. And they require more than the state to step in: commerce and churches are just as important. Such problems will become greater in future because the largest concentrations of poverty are no longer in the backward rural areas but in the anarchic megalopolises of developing countries, like Lagos and Mumbai.

A good start

Governments tend to treat CCTs as a panacea. They imagine that, if they don't have one, all they need to do is introduce it; if they do, they have sorted out the problems of social protection. A few have woken up to their limitations, and are thinking about the next generation of programmes, which might require children who are about to leave school to go for vocational training in exchange for continuing to receive the stipend, or encouraging cities to add an urban top-up to the nationwide scheme, perhaps paid for by the municipal authority. The more that follow, the better. CCTs are a good start. But they are only a start.

Brazil's Bolsa Família

How to get children out of jobs and into school

The limits of Brazil's much admired and emulated anti-poverty programme

Jul 29th 2010 | ELDORADO, SÃO PAULO STATE



THREE generations of the Teixeira family live in three tiny rooms in Eldorado, one of the poorest *favelas* (slums) of Greater São Paulo, the largest city in the Americas. The matriarch of the family, Maria, has six children; her eldest daughter, Marina, has a toddler and a baby. Like many other households in the *favela*, the family has been plagued by domestic violence. But a few years ago, helped in part by Bolsa Família (family grant)—which pays mothers a small sum so long as their children stay in education and get medical check-ups—Maria took her children out of child labour and sent them to school.

The programme allows the children to miss about 15% of classes. But if a child gets caught missing more than that, payment is suspended for the whole family. The Teixeiras' grant has been suspended and restarted several times as boy after boy skipped classes. And now the eldest, João, aged 16, is out earning a bit of money by cleaning cars or distributing leaflets, taking his younger brothers with him. Marina's pregnancies have added to the pressure. She gets no money for her children because she lives with her mother and the family has reached Bolsa Família's upper limit. After rallying for a while, the Teixeira family is sliding backwards, struggling more than it did a couple of years ago.

Their experience does not mean Bolsa Família has been a failure. On the contrary. By common consent the conditional cash-transfer programme (CCT) has been a stunning success and is wildly popular. It was expanded in 2003, the year Luiz Inácio Lula da Silva became Brazil's president, and several times since; 12.4m households are now enrolled. Candidates for the presidency (the election is on October 3rd) are competing to say who will expand it

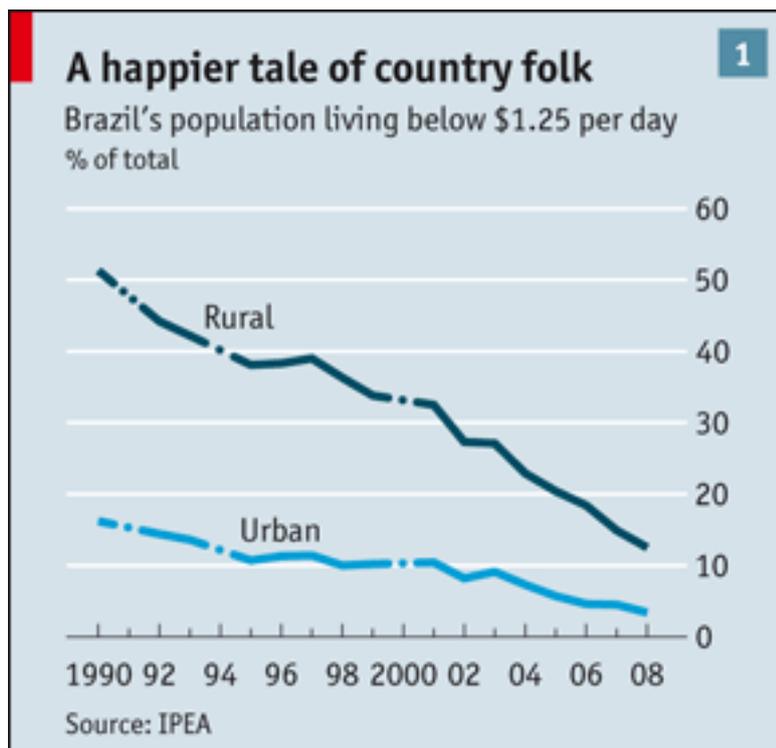
more. The opposition's José Serra says he will increase coverage to 15m households. The ruling party's Dilma Rousseff, who was Lula's chief of staff, says she is the programme's true guardian. It is, in the words of a former World Bank president, a "model of effective social policy" and has been exported round the world. New York's Opportunity NYC is partly based on it.

Much of this acclamation is justified. Brazil has made huge strides in poverty reduction and the programme has played a big part. According to the Fundação Getulio Vargas (FGV), a university, the number of Brazilians with incomes below 800 reais (\$440) a month has fallen more than 8% every year since 2003. The Gini index, a measure of income inequality, fell from 0.58 to 0.54, a large fall by this measure. The main reason for the improvement is the rise in bottom-level wages. But according to FGV, about one-sixth of the poverty reduction can be attributed to Bolsa Família, the same share as attributed to the increase in state pensions—but at far lower cost. Bolsa Família payments are tiny, around 22 reais (\$12) per month per child, with a maximum payment of 200 reais. The programme costs just 0.5% of gdp.

But the story of the Teixeiras and others like them should sound a warning to those who see Bolsa Família as a panacea. There is some evidence the programme is not working as well in cities as in rural areas—and the giant conurbations of developing countries are where the problems of poverty will grow in future.

This concern differs from the usual complaints about the programme in Brazil. There, critics think it erodes incentives to work and sometimes goes to the wrong people. On the whole, though, studies have not borne out these complaints. A recent report for the United Nations Development Programme found the programme did not lead to dependence and that its impact on the labour market was slight. According to World Bank researchers, Bolsa Família's record in reaching its target audience is better than most CCTs.

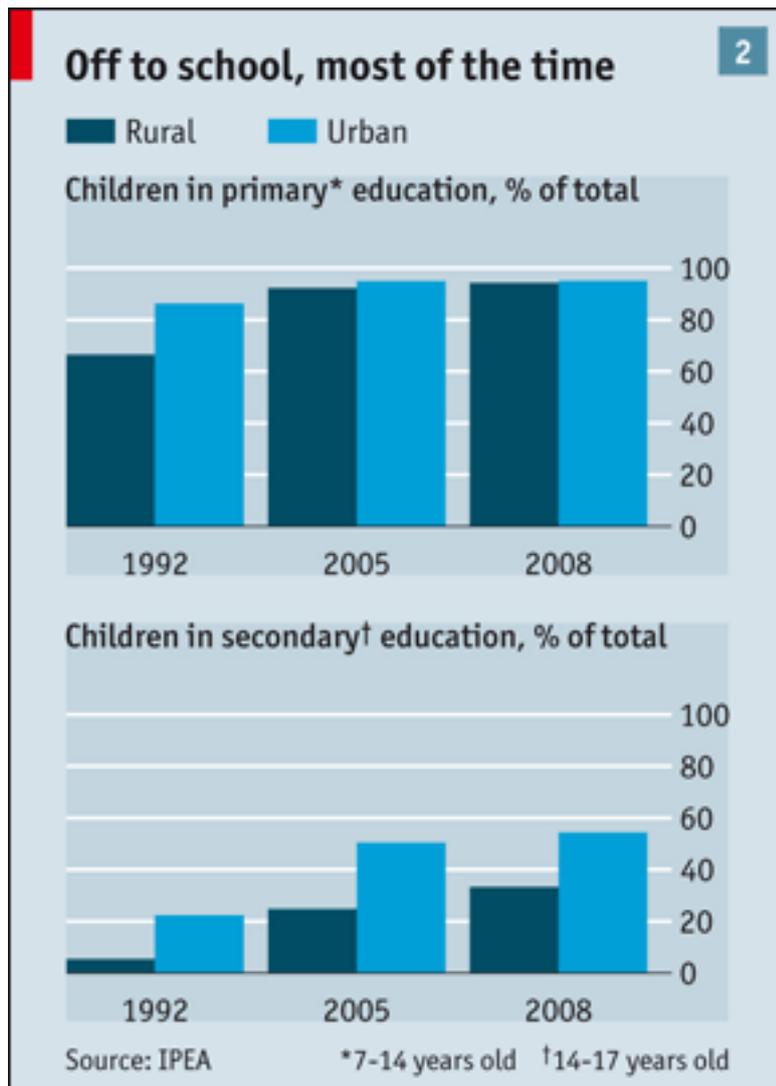
Worries about the imbalance between rural and urban benefits may be harder to brush away. Bolsa Família does seem to have a rural bias. Rural poverty is great in Brazil but even so, the programme's incidence in rural areas is high: 41% of rural households were enrolled in 2006, against 17% of urban ones. In the two largest cities, São Paulo and Rio de Janeiro, fewer than 10% of households are in the programme. Yet these cities contain some of the worst poverty in the country.



Brazil's success in cutting poverty seems to have been greater in rural areas than in urban ones. Bolsa Família does not publish figures on urban and rural poverty but the official report on the United Nations' millennium development goals does. The most recent progress report, published in March, said that rural poverty fell by 15 points in 2003-08, much more than the urban rate (see chart 1).

Impressive though they are, these figures, based on household survey data, may understate the fall. Income and spending figures suggest poverty as a whole is lower (they show almost 8m fewer people in absolute poverty). Rafael Osório of the Institute for Applied Economic Research (IPEA) thinks rural poverty rates may well be lower than 12%. If so, Bolsa Família has done an even more splendid job in the countryside than it seems.

Other evidence supports this. Rural malnutrition among children under five in the arid parts of the north-east (one of Brazil's poorest regions) has fallen from 16% to under 5% since 1996. And since 1992 the proportion of rural children in primary education has caught up with that of city children, while rural enrolment in secondary schools has increased faster than the urban rise (see chart 2).



Because poverty in rural Brazil used to be higher than urban poverty, a larger reduction is both natural and desirable. In the 1990s there were fewer social benefits in rural regions so a nationwide programme was bound to help them more. Moreover, as the ministry of social development, which administers Bolsa Família, points out, the programme was never designed to be run in a uniform way. Local areas use different methods so some variation is inevitable.

Despite all this, the cities remain a problem. In absolute terms there are as many poor people in urban areas of Brazil as there are in rural (because the country in general is largely urban). And there are three reasons for thinking Bolsa Família works less well in the towns.

The first is that, in urban areas, the introduction of the programme has left some people worse off. When Bolsa Família was expanded in 2003, it subsumed an array of other benefits, such as a programme against child malnutrition, subsidies for cooking fuel, stipends for youngsters between 15 and 16, and so on. Though hard to prove (national figures are not available), anecdotal evidence suggests that the family grant can be worth less than the former array of benefits.

Jonathan Hannay, the British secretary-general of the Association for the Support of Children at Risk, a charity in Eldorado, reckons that in his *favela* households like the Teixeiras used to

be able to get the equivalent of two minimum wages (for a family of six) from the old benefit system. The average Bolsa Família grant is a fifth of the minimum wage. One city, Recife, even decided to top up benefits to former welfare recipients when the programme started. More generally, the cost of living in cities is higher than in the countryside, so the family grant (which is the same size across the country) is worth less.

Second, the programme seems to have had little success in reducing child labour in cities. In fact, its record on child labour in general has been rather disappointing, but the urban problem seems more intractable. In rural areas parents take children out of school to help with the harvest. This is, in part, a cultural phenomenon: children learn farming by working the fields. They are often not paid. But their work is temporary and, since children are allowed to miss 15% of school days without penalty, rural kids may be able both to work and stay in the programme.



Child labour in cities is different. Children earn money selling trinkets, working as maids and so on, and their earnings are often greater than the modest benefits from Bolsa Família. So there is an economic incentive to cut school and leave the programme. Of the 13,000 households who lost their grant because of school truancy in July, almost half were in São Paulo alone. The real damage done by child labour happens when the children have no education at all—and that is more likely to happen in cities.

Third, Bolsa Família may affect the structure of households in *favelas* more than in the countryside. Family benefit goes to the head of a household (almost always the mother). But in densely populated *favelas*, where—surprising as it may seem—housing is expensive, and where a young woman is likely to stay with her mother after she has her own child, the new benefit still goes to the head of the household, ie, the new child’s grandmother. This is what happened to the Teixeiras. It may, some observers fear, produce a sort of double dependency, on family grant and on family matriarch.

None of this means that Bolsa Família is, on balance, a waste of money in urban areas. As the FGV’s Marcelo Neri points out, the programme shows the state in a new and better light in *favelas*: as a provider of benefits in places where it has either been absent or present only in the form of brutal police squads.

In addition, the elaborate bureaucracy built up by the programme—every household gets a debit card and the ministry of social protection runs a giant database with every transaction—should make it easier to be more precise in targeting the needy. More important, it should make it possible to use the Bolsa network to do new things, such as helping teenagers of 16 and 17 who are products of the system train and look for work. It should also be possible for cities to top up the family grant. Rio de Janeiro is designing a new programme, called Bolsa Carioca, to do exactly that.

Still, there has been a tendency to treat Bolsa Família as magic bullet—in Brazil and beyond. Once a country has a Bolsa Família-type programme, it thinks it has dealt with the problems of poverty. It has not. Rômulo Paes de Sousa, the executive secretary of Brazil’s social-development ministry, talks about “old” and “new” poverty—old being lack of food and basic services; new being drug addiction, violence, family breakdown and environmental degradation. These “new” problems are more complex. Where they are being overcome, it is taking the combined efforts of the police (to reclaim the streets), new shops and commerce (to make life more bearable), Pentecostal churches (which give people hope)—and Bolsa Família.

Rural Brazil, with its malnutrition and absence of clean water and clinics, is an area of old poverty and Bolsa Família has been wonderfully effective in fighting it. But many of the problems of fast-growing cities, particularly in developing countries, are those of new poverty. And nobody, including the designers of Bolsa Família, has a magic bullet for those.