

Les conditions de la conditionnalité dans le cadre des transferts monétaires

Luca Pellerano et Valentina Barca, Oxford Policy Management

Si les transferts monétaires conditionnels (TMC) appartiennent à une génération relativement jeune et florissante de programmes de protection sociale, les prestations non conditionnelles (généralement définies comme des programmes de transferts monétaires non conditionnels, TMNC) occupent depuis longtemps la scène de la protection sociale. Les études montrent que ces deux types de transferts ont un impact positif sur les dimensions fondamentales de l'accumulation du capital humain, comme la nutrition, le développement cognitif et l'éducation.

Si les TMC sont parvenus à atteindre certains des objectifs qu'ils s'étaient fixés, les conditionnalités y sont-elles pour quelque chose ? Par ailleurs, si les TMC comportent effectivement des avantages, peut-on s'attendre à ce qu'ils fonctionnent dans n'importe quel contexte ? Quelles conditions préalables sont nécessaires pour garantir l'efficacité des TMC et dans quelles situations devrait-on opter pour d'autres politiques ?

La frontière floue entre la conditionnalité et la non conditionnalité

Pour répondre à ces questions, il importe de distinguer quatre façons permettant de conditionner la participation aux transferts sociaux (monétaires) qui se trouvent à la disposition des décideurs politiques et sont largement utilisés :

Conditionner l'accès : les critères d'éligibilité tendent à cibler une catégorie de bénéficiaires présentant des besoins particuliers et donc des caractéristiques communes dans leur façon d'utiliser les transferts.

Conditionnement implicite : les caractéristiques intrinsèques de la conception des allocations (comme la nature du transfert, ses mécanismes de versement, son intitulé, etc.) peuvent tenir lieu de mécanisme de conditionnement destiné à influencer l'emploi des ressources.

Conditionnement indirect : L'utilisation des transferts monétaires peut en outre être conditionnée par des politiques complémentaires mises en œuvre parallèlement aux transferts (par ex. : séances de formation/éducation ou gestion des cas).

Conditionnalité explicite : Le versement de l'allocation monétaire est subordonné à l'adoption de certains comportements « désirables » qui font l'objet d'un suivi explicite.

La nature d'un TMC se définit par la présence de « conditionnalités explicites » dans le « contrat » établi entre le fournisseur et le bénéficiaire. Lorsque l'on essaye de comprendre sous quelles conditions les TMC sont efficaces, leur comparaison avec les TMNC doit se fonder sur les avantages relatifs (mais aussi sur les coûts) que représentent l'introduction, le suivi et l'application de ce « contrat explicite ». Par exemple :

- Les coûts directs, indirects et les coûts d'opportunité de l'adoption de comportements « désirables »/imposés, comme la scolarisation des enfants (qui peuvent entraîner un impact négatif en matière d'équité et d'inclusion) ; et
- Le coût et la charge administrative que représentent le suivi et la vérification de la conformité du programme, des bénéficiaires et des autres acteurs de la communauté.

Quelles sont les conditions de la conditionnalité (explicite) ?

Les pays désireux d'adopter des TMC doivent soigneusement envisager la faisabilité d'un tel projet en fonction de leur contexte institutionnel et des priorités générales établies en matière d'élaboration des politiques. Le succès des TMC en Amérique latine était précisément lié à une évaluation de ce type (volonté claire de



traiter par des politiques le problème du faible niveau de capital humain et bonne connaissance de l'offre et de la demande de services clés tels que l'éducation) et reposait également sur un environnement politique et économique précis dans lequel l'argument de la co-responsabilité était adressé à une audience réceptive. Si des pays d'Afrique subsaharienne et d'autres régions du monde veulent récolter les fruits de TMC, ils doivent commencer par se demander si des conditions similaires s'appliquent chez eux. Le tableau 1 récapitule les éléments d'un cadre permettant d'évaluer la faisabilité de conditionnalités explicites.

Tableau 1 - Récapitulatif des conditions de la conditionnalité

	Dimension	Quand les TMC sont-ils utiles ?	Quand les TMC et d'autres politiques sont-ils les plus indiqués ?
Elaboration des politiques	Clarté de la politique	Objectifs clairs des politiques, comportements « désirables » et faciles à cibler associés à ces objectifs	Manque de clarté des objectifs fixés par les politiques, objectif d'allègement de la pauvreté dans un sens plus large
	Lien entre les comportements « désirables », les services publics et les objectifs	Lien clair et solide entre l'objectif final (par ex. l'accumulation du capital humain), les comportements désirables encouragés (par ex. la fréquentation scolaire) et le système de prestation de services (par ex. le système d'éducation)	Manque de clarté du lien entre l'objectif final (par ex. la réduction de la pauvreté) et le comportement désirable encouragé (par ex. l'investissement productif). Manque de clarté du lien entre le comportement et le système de prestation de services.
	Prise en compte d'autres formes « souples » de conditionnalités	Analyse de l'efficacité relative de trois formes « souples » de conditionnement (conditionnalité de l'accès, conditionnement implicite et indirect), par opposition aux conditionnalités explicites et à leur inefficacité avérée	Analyse de trois formes de conditionnement « souple » et prise de conscience que ces dernières peuvent à elles seules permettre d'atteindre les objectifs des politiques
	Analyse de la demande et de l'offre de services	Analyse détaillée des entraves à la demande de biens et de services « désirables » et de la qualité et de l'efficacité de l'offre. Existence d'entraves du côté de la demande de biens et de services « désirables » liés à l'information, aux préférences et aux structures de pouvoir	Manque d'analyse ou de connaissance approfondie de l'offre et de la demande nationales de services publics. La plupart des entraves du côté de la demande de biens et de services « désirables » ne sont pas liés à l'information, aux préférences ni aux structures de pouvoir.
	Capacité à affiner la politique	Utilisation efficace du S&E pour ajuster la conception des transferts monétaires à des catégories de contraintes individuelles précises afin d'en maximiser les résultats	Manque de capacité ou de portée politique pour ajuster le programme
Contexte national	Offre de services	Offre de services publics développée, répartition équitable, qualité et efficacité	Offre de services peu développée, répartition inéquitable, mauvaise qualité et manque d'efficacité
	Capacité à étendre la prestation de services publics	Capacité existante d'expansion (en raison d'une demande de services accrue)	Manque de capacité d'expansion
	Niveaux de pauvreté	Les ménages vivent au-dessus du seuil de subsistance et sont généralement en mesure de satisfaire leurs besoins de base. Il est donc moins pressant de consacrer des fonds supplémentaires pour promouvoir des comportements désirables	Les ménages vivent sous le seuil de subsistance et ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins de base. Les dépenses engagées pour promouvoir des comportements désirables constituent donc une charge supplémentaire réduisant le montant des prestations (exclusion effective des ménages les plus vulnérables)
	Mise en œuvre, infrastructure et suivi des contraintes de coûts	Dépenses raisonnables engagées pour le suivi des conditions explicites. Présence d'infrastructure préexistante réduisant le coût du suivi de la conformité	Contraintes budgétaires. Absence d'infrastructures préexistantes.
	Obligation de conformité des bénéficiaires	De faibles contraintes pèsent sur les bénéficiaires concernant le suivi de leur conformité (par ex. système simplifié de vérification de la fréquentation scolaire par le biais des écoles, etc.) Absence de fortes contraintes budgétaires (Les TMC sont plus coûteux à mettre en œuvre)	De lourdes contraintes pèsent sur les familles concernant le suivi de leur conformité (les familles doivent par ex. fournir des certificats et couvrir les frais de transport)
	Faisabilité politique	Classe moyenne opposée aux transferts monétaires à des ménages pauvres, sauf s'ils s'accompagnent de co-responsabilités	Faible classe moyenne et forte volonté de créer un filet de sécurité sociale destiné aux ménages les plus pauvres

Référence :

Pellerano, L., et V. Barca. 2014. "Does one size fit all? The Conditions for Conditionality in Cash Transfers." OPM Working Paper 2014-1. Oxford: Oxford Policy Management.

Ce One Pager est le résultat d'un partenariat entre l'IPC-IG et Oxford Policy Management.