

# Les effets du suivi des conditionnalités sur l'éducation : constats tirés du programme *Bolsa Família*

Luis Henrique Paiva,<sup>1</sup> Fábio Veras Soares,<sup>2</sup> Flavio Cireno,<sup>3</sup> Lara Azevedo Vitelli Viana<sup>3</sup> et Ana Clara Duran<sup>4</sup>

**Les programmes de transferts monétaires** conditionnels ciblés et liés à des objectifs de développement humain ont vu le jour dans les années 1990 en Amérique latine et se sont ensuite répandus à travers le monde, où ils ont été adoptés par 64 pays. Si leur dimension ciblée fait l'objet d'une acceptation croissante au sein de différents cercles (législateurs, responsables politiques et milieu universitaire), leur composante conditionnelle demeure quant à elle largement controversée. Quels sont les effets interdépendants des conditionnalités, au-delà de l'effet des transferts monétaires sur les revenus ?

Les partisans des conditionnalités soutiennent pour leur part que ces dernières peuvent rectifier des défaillances du marché telles que le manque d'information, des taux d'actualisation intertemporelle élevés ou un déséquilibre du pouvoir de négociation intrafamilial susceptible d'empêcher les familles d'investir au mieux dans l'éducation de leurs enfants. Le niveau des investissements privés dans l'éducation peut être inférieur à ce qu'il serait dans une situation sociale optimale du fait d'externalités positives ; or, les conditionnalités pourraient favoriser de tels investissements. Enfin, du point de vue de l'économie politique, les conditionnalités peuvent servir à légitimer et justifier le versement de transferts monétaires gouvernementaux à des bénéficiaires.

Les détracteurs de la conditionnalité soulignent pour leur part que l'accès à un revenu minimum constitue un droit fondamental et ne devrait donc être assujéti à aucun comportement spécifique. Ils avancent par ailleurs que le fait de baptiser un programme « allocation pour l'enfance » aurait un effet similaire à celui des conditionnalités, dans la mesure où il assurerait des investissements en faveur de la santé et de l'éducation des enfants bénéficiaires. Certains estiment enfin que les conditionnalités pourraient s'assortir d'effets négatifs en stigmatisant les bénéficiaires, voire en excluant des programmes sociaux les individus les plus vulnérables, pour lesquels il est plus difficile de remplir les conditions fixées.

Au-delà des effets produits par la composante « transferts monétaires », les données disponibles penchent légèrement en faveur d'un impact des conditionnalités (en particulier sur l'éducation). À l'heure actuelle, elles n'ont toutefois permis de tirer aucune conclusion. À cet égard, ce serait principalement par le biais du niveau de contrôle associé au suivi des conditionnalités que celles-ci pourraient produire un impact indépendant et supplémentaire sur l'éducation ; c'est du moins ce qui ressort de l'examen systématique de 35 études effectué par Baird et al. (2013).

Paiva et al. (2016) se sont quant à eux penchés sur l'effet indépendant des conditionnalités dans le contexte de la mise en œuvre du programme brésilien *Bolsa Família*. La couverture du programme et le niveau de suivi des conditionnalités de ce programme ne sont pas corrélés à l'échelle municipale. Un Modèle de courbe de croissance (Singer et Willet 2003) a donc été utilisé pour mesurer l'impact indépendant du suivi des conditionnalités et du niveau de couverture à l'échelle municipale sur l'éducation, et plus précisément sur les taux de décrochage et de progression scolaire, dans un contexte où ces deux indicateurs présentent respectivement des trajectoires clairement descendantes et ascendantes. Les variables indépendantes qui nous intéressent sont la couverture du programme (considérée comme une bonne variable proxy pour la composante « transferts monétaires » de ce programme) et le niveau de suivi de la fréquentation scolaire au niveau des cycles maternel et primaire, qui correspondent aux neuf premières années de scolarisation (considéré comme une bonne variable proxy pour la composante « conditionnalité »), tous deux au niveau municipal.

Les résultats des Modèles de courbe de croissance ne laissent apparaître aucune corrélation statistiquement significative entre la couverture du programme *Bolsa Família* et ses résultats en matière d'éducation. La variable représentant les conditionnalités (le suivi de la fréquentation scolaire) produit toutefois un effet



positif sur les résultats qui nous intéressent : plus le suivi est élevé, plus le taux de décrochage est faible et plus la progression scolaire est élevée. Le Modèle de courbe de croissance nous a également permis d'évaluer l'impact potentiel de la variable considérée sur l'évolution des résultats en matière d'éducation entre 2008 et 2012. Au niveau de la trajectoire des résultats, aucune corrélation n'a été détectée entre le suivi de la conditionnalité et les résultats en matière d'éducation, contrairement à ce qui avait été observé au niveau de la situation initiale. Les municipalités présentent par ailleurs une convergence claire au niveau de leurs taux de décrochage (en baisse) et de leurs taux de progression (en hausse). Au-delà des effets positifs des conditionnalités, cette situation laisse penser que le principal facteur déterminant la progression de ces deux indicateurs est la tendance à la convergence, qui réduit effectivement la possibilité pour que le suivi des transferts monétaires et de la conditionnalité produise un impact significatif, du moins au niveau de l'éducation maternelle et primaire.

Au vu d'études antérieures, ces résultats pourraient sembler quelque peu inattendus ; le contexte brésilien présente toutefois des particularités permettant de mieux les comprendre. Le Brésil est en effet un pays à revenu intermédiaire disposant d'une solide offre en matière d'enseignement public. S'il est vrai que la qualité de cette offre demeure problématique, seule une faible portion de la population en âge d'être scolarisée n'a pas accès à l'éducation. Différents programmes s'efforcent toutefois de lever les obstacles susceptibles d'entraver la fréquentation scolaire, comme le Programme national d'alimentation scolaire (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*, PNAE) et le Programme national de transport scolaire (*Programa Nacional de Transporte Escolar*, PNATE), tous les deux déployés sur l'ensemble du territoire.

Dans un tel contexte, il n'est pas surprenant que le montant relativement peu élevé des transferts monétaires n'ait qu'un effet limité (voire inexistant) sur les indicateurs de l'éducation. Dans la mesure où ce transfert constitue parfois la seule source stable de revenu des familles et où il est conditionné par la fréquentation scolaire, son effet certes faible sur ces indicateurs peut toutefois s'avérer statistiquement significatif. Les impacts de ces transferts sur l'éducation secondaire pourraient s'avérer plus importants et feront l'objet d'une étude ultérieure.

#### Références:

- Baird, S. et al. 2013. "Relative Effectiveness of Conditional and Unconditional Cash Transfers for Schooling Outcomes in Developing Countries: A Systematic Review." *Campbell Systematic Reviews*, No. 8.
- Paiva, L.H. et al. 2016. "The effect of conditionality monitoring on educational outcomes: evidence from Brazil's conditional cash transfer programme." *IPC-IG Working Paper* 144. Brasília: Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive.
- Singer, J.D., et J.B. Willet. 2003. *Applied Longitudinal Data Analysis: Modelling Change and Event Occurrence*. Oxford: Oxford University Press.

#### Notes:

1. Ministère brésilien de la Planification, ancien Secrétariat national du programme *Bolsa Família* (2012–2015).
2. Centre International de Politiques pour la Croissance Inclusive (*International Policy Centre for Inclusive Growth*, IPC-IG).
3. Département des conditionnalités, ministère brésilien du Développement social et de la lutte contre la faim (MDS).
4. Université de l'Illinois, Chicago.

Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID) intitulé « Le Brésil et l'Afrique : lutter contre la pauvreté et autonomiser les femmes via la coopération Sud-Sud ».