

OFFRIR DES SERVICES DE SANTÉ AUX POPULATIONS DÉFAVORISÉES

2007

Mexique

Payer les pauvres pour qu'ils utilisent les services de santé – Transferts monétaires conditionnels pour la santé et l'éducation

Si tu donnes un poisson à un homme, il mangera un jour. Si tu lui apprends à pêcher, il mangera toute sa vie.

—PROVERBE CHINOIS

Afin de faire baisser le taux de pauvreté qui reste obstinément élevé dans le pays et de remplacer un ensemble de programmes de subvention alimentaire et autres stratégies de lutte contre la pauvreté qui n'ont pas donné satisfaction, le Mexique a lancé en 1997 le Programme Santé, Nutrition et Éducation (connu sous son sigle espagnol « PROGRESA »). Les programmes antérieurs étaient mal ciblés, coûteux et inefficaces. Les dépenses d'administration représentaient le tiers des budgets et, au lieu de dispenser des enseignements susceptibles d'aider les pauvres à s'affranchir du joug de la pauvreté, ces programmes se contentaient de distribuer des aliments, ce qui ne constituait qu'un soulagement temporaire.

Le Programme PROGRESA a remplacé les subventions par des transferts monétaires assortis de conditions pour encourager les familles et leur permettre d'investir dans l'éducation, la nutrition et les soins de santé, ce qu'il convient d'appeler « développement des capacités humaines ». Ainsi, au lieu de donner du poisson aux hommes et aux femmes pour le repas d'un jour comme le dit le proverbe, on leur apprend « à pêcher » pour pouvoir manger toute leur vie.

Depuis son lancement, le Programme PROGRESA n'a cessé de se développer. Il a survécu à un changement historique à la tête de l'État, changement au terme duquel il est sorti de la tutelle du parti politique qui l'avait créé (en 2001, le programme a été rebaptisé Oportunidades). Il couvre actuellement plus de 20 millions de personnes, soit environ un cinquième de la population mexicaine. Ses résultats ont été réalisés moyennant des coûts d'administration relativement bas.

Au total, ces coûts ont été maintenus à un niveau ne dépassant pas 10 % de l'ensemble des dépenses.

Sélection des bénéficiaires

Afin de s'assurer que les avantages parviennent effectivement aux pauvres, le Programme PROGRESA a tout d'abord identifié les villages, puis, les familles bénéficiaires.

1. L'on a identifié les villages pauvres en utilisant un système de notation des communautés, sur la base des données d'une enquête nationale portant sur des éléments tels que le niveau d'instruction, l'emploi, le logement et les conditions sanitaires. Les villages ayant obtenu les plus faibles notes et situés à une distance raisonnable des établissements scolaires et sanitaires ont été retenus pour participer au programme.
2. À l'intérieur des villages retenus, l'on a sélectionné les familles au moyen de « critères indicatifs de ressources ». Les informations concernant le revenu ont été recueillies auprès des ménages lors d'un recensement spécial des populations et utilisées pour mesurer le niveau de pauvreté. Les ménages ayant obtenu les notes les plus faibles ont été inclus dans le programme. Initialement, près de la moitié des ménages des villages retenus étaient inclus. Toutefois, il y a eu des protestations dans les différents villages, ce qui a amené le Programme PROGRESA à revoir les critères de sélection. Au terme de cette opération, environ 80 % des ménages des communautés retenues ont été inclus dans le programme. Ainsi, le choix des communautés est devenu beaucoup plus important pour déterminer l'efficacité du ciblage que l'identification des ménages.



Rebaptisé Oportunidades en 2001, le programme a étendu sa couverture aux zones urbaines.

Détermination et paiement des avantages

Les avantages du programme visent non seulement les objectifs de développement humain et de réduction de la pauvreté à long terme, mais aussi le soulagement immédiat de la misère. Les femmes des ménages bénéficiaires n'ont le droit de recevoir régulièrement de l'argent que si elles agissent pour améliorer leurs propres situations scolaire, sanitaire et nutritionnelle, ainsi que celles de leurs familles. Ainsi, les avantages procurés par le programme sont sous forme de « transferts monétaires conditionnels » aux participants s'ils maintiennent leurs enfants à l'école et font en sorte que leurs familles reçoivent des soins de santé.

Les montants reçus au titre des avantages sont répartis comme suit :

- *La santé.* Chaque famille remplissant les conditions requises reçoit un transfert mensuel de 125 pesos (12 dollars) pour l'alimentation si chacun de ses enfants a eu deux à quatre visites médicales par an et chacun des adultes une visite médicale par an. Toutefois, pour les femmes enceintes, l'on exige sept visites pré-et post natales par an. Les petits enfants reçoivent des suppléments nutritionnels.
- *L'éducation.* Une somme de 305 pesos (28 dollars) par mois est payée pour chaque enfant de la troisième à la neuvième année qui a suivi au moins 85 % de ses cours. L'enveloppe est plus intéressante pour les classes supérieures et les filles.

Le nouveau Programme Oportunidades a étendu les subventions de l'éducation au secondaire. Le gouvernement du président Fox a également introduit une nouvelle composante du programme dénommée « Jeunes avec des opportunités » (Jovenes con Oportunidades). Il s'agit d'un plan d'épargne pour les élèves du secondaire participant au programme, dont le capital augmente chaque année, de la neuvième année à la fin des études.

Le montant de la somme due à chaque bénéficiaire est déterminé sur la base d'informations concernant l'assiduité, fournies électroniquement par les enseignants et le personnel de santé des structures où le bénéficiaire se fait enregistrer lors de son adhésion au programme. Les fonds sont envoyés par voie télégraphique aux points de distribution locaux où les bénéficiaires viennent récupérer leurs dus. Une fois les fonds

disponibles, les bénéficiaires en sont notifiés par les volontaires élus de leurs communautés, qui assurent également beaucoup d'autres fonctions de liaison entre les administrateurs du programme et les bénéficiaires des subventions. Au total, ces « transferts monétaires conditionnels » représentent environ 20 % des revenus des ménages participants.

Défis posés par la mise en œuvre

La mise en œuvre d'un programme aussi fondamentalement différent de ses prédécesseurs posait de nombreux défis. À la fois complexe et technocratique, la procédure indirecte utilisée pour identifier les bénéficiaires a dû être expliquée aux résidents des différentes communautés afin qu'ils la comprennent et en reconnaissent la légitimité. C'est l'une des raisons pour lesquelles les administrateurs du programme se sont sentis obligés d'inclure davantage de personnes qu'ils n'avaient initialement prévu, amoindissant de ce fait l'efficacité du ciblage, sans toutefois la réduire à néant.

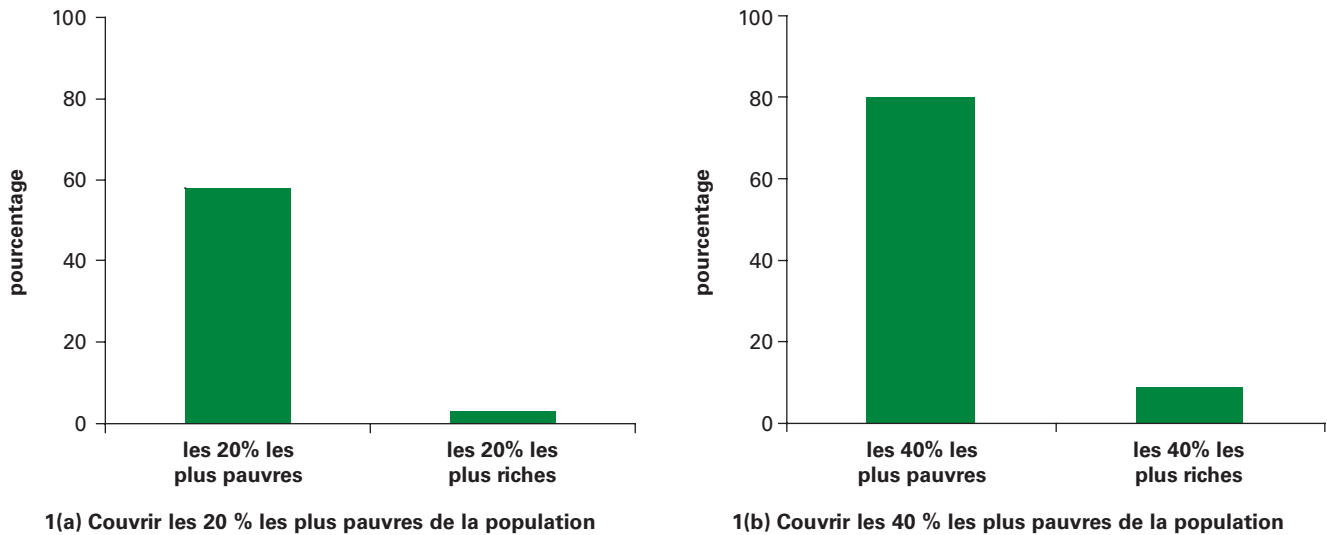
La ponctualité du paiement des avantages constituait un autre défi. Au début, des retards ont été enregistrés à plusieurs niveaux : au niveau des populations locales dans la présentation des formulaires remplis aux responsables du programme, et au niveau du bureau central dans le versement des montants une fois les formulaires reçus. Un obstacle apparenté résidait dans le nombre de points de distribution des fonds, qui très souvent sont situés loin des domiciles des bénéficiaires. L'on a ouvert, en fin de compte, plus de points de distribution que prévu pour satisfaire les bénéficiaires devenus mécontents.

D'autres questions concernent la mise à jour des listes des ménages admissibles, ainsi que le suivi de l'efficacité et de l'intégrité des procédures utilisées pour identifier et payer les bénéficiaires. Les premières évaluations n'ont pas décelé de problèmes majeurs concernant l'efficacité ou l'intégrité des procédures, mais ces questions continuent de préoccuper gravement les administrateurs du programme.

Résultats du programme

Malgré ces contraintes, le programme n'a cessé de se renforcer et est resté solide après l'entrée en fonction de la nouvelle administration. Il a été évalué au moyen d'une enquête auprès des ménages tout juste avant son lancement et deux années plus tard dans 320 villages qui avaient bénéficié de ses services et 186 villages qui n'en n'avaient pas bénéficié. Ces évaluations et d'autres études semblent indiquer que la plupart des avantages du programme sont revenus aux familles

Figure 1. PROGRESA/Oportunidades – Réussir à atteindre les pauvres



Source : Coady, Filmer, et Gwatkin 2005.

pauvres et que le programme a entraîné i) un accroissement significatif des taux de scolarisation, notamment dans les établissements secondaires du premier cycle ; ii) la baisse des taux de malnutrition et de morbidité infantiles ; et iii) la baisse des niveaux de pauvreté.

Bilan du point de vue de la couverture des pauvres. Le programme couvre plus de 20 millions de personnes, ce qui représente actuellement le cinquième de la population mexicaine. Les paiements effectués au titre du programme représentent 20 % des revenus des ménages qui en bénéficient.

La figure 1 résume les résultats du Programme PROGRESA du point de vue de la couverture des pauvres. Comme on peut le constater, près de 60 % des personnes couvertes font partie des 20 % les plus pauvres de la population mexicaine. Quarante-vingt pour cent des bénéficiaires appartiennent aux 40 % les plus pauvres de la population du pays. Le programme a également entraîné certaines améliorations sensibles des indicateurs de résultats, dont une baisse de 45 % en ce de la gravité de la pauvreté.

Les principaux facteurs à l'origine de ces résultats très encourageants sont le fait d'avoir choisi les villages pauvres et de subordonner le paiement des avantages à la participation des enfants aux programmes éducatifs et sanitaires (dans la mesure où les pauvres ont plus d'enfants que les riches). La priorité accordée au choix des ménages pauvres au sein des

villages a peu d'importance (étant donné que la plupart des familles des villages retenus sont pauvres, et que le programme n'a pas été introduit dans des zones à revenu élevé).

Résultats dans le domaine de la santé des adultes et des enfants. La maladie entrave considérablement le développement de l'enfant et la productivité de l'adulte. Grâce à l'amélioration de la nutrition et aux soins préventifs, la morbidité des enfants de 0 à 5 ans participant au Programme PROGRESA /Oportunidades est moins importante que celle des autres enfants. Le taux de croissance annuel chez les enfants durant leurs 12 à 36 premiers mois aurait augmenté de 16 %, et l'incidence de la maladie chez les enfants de 0 à 5 ans aurait baissé de 20 à 25 %. Le nombre de jours d'invalidité pour cause de maladie chez les adultes des ménages participant au programme est inférieur de 17 % à celui des autres adultes.

Résultats dans le domaine de l'éducation. Le programme a permis d'accroître le taux de scolarisation des garçons et des filles aux niveaux primaire et secondaire. Au niveau du primaire où le taux de scolarisation était déjà élevé au départ, le programme a permis de le relever de 1,07 % pour les garçons et de 1,45 % pour les filles. Au niveau du secondaire, le taux de scolarisation a été relevé de 8 % pour les filles et de 14 % pour les garçons. L'amélioration du niveau d'instruction des

garçons et des filles est estimée à 10 %, avec un point de départ d'environ 6,2 années pour un âge moyen de 18 ans.

Les élèves participant au programme commencent l'école à un âge plus jeune, ont un taux de redoublement moins important, et abandonnent moins fréquemment l'école, surtout entre l'école primaire et le collège, que les enfants d'autres groupes au Mexique. Malgré les incitations financières destinées à encourager les filles à continuer leurs études au niveau secondaire, le programme semble avoir amené plus de garçons que de filles à rester à l'école.

Bien que davantage d'enfants restent à l'école grâce au Programme PROGRESA, il est difficile de déterminer l'impact éventuel de ce programme sur les résultats scolaires. Les notes obtenues dans les évaluations n'ont pas connu d'amélioration significative, mais les enseignants et d'autres personnels interrogés dans les écoles estiment que les élèves ont tout de même tiré profit de ce programme. Le taux de recrutement des garçons et des filles dans des emplois rémunérés et non salariés a baissé parce que davantage d'enfants restent à l'école dans les villages participant au programme PROGRESA/Oportunidades.

Enseignements tirés

Les effets positifs du Programme PROGRESA/Oportunidades montrent qu'il est possible d'utiliser efficacement des programmes de transfert monétaire conditionnels de cette nature à la fois pour lutter contre la pauvreté et améliorer l'avenir

des enfants en investissant davantage dans leur santé et leur éducation. Il ressort également des résultats obtenus par le Programme PROGRESA/Oportunidades qu'il est possible de mettre en œuvre un programme ciblé de transfert monétaire à une très grande échelle, même au sein de zones pauvres isolées et disposant de peu de services, surtout dans un pays en développement où l'aide sociale est limitée (Scott, 2003).

Au nombre des principaux facteurs ayant contribué à la réussite de ce programme figure le fait qu'une évaluation initiale avait été prévue dès le début. Cela a permis de s'assurer qu'il était possible d'avoir un groupe témoin et de produire des résultats à un stade peu avancé du programme, lorsqu'il est encore facile d'introduire des changements et que les programmes sont plus susceptibles de subir des réductions de budget. L'implication d'intellectuels de renommée dans l'évaluation a également été importante dans la mesure où elle a rendu difficile la remise en cause de la crédibilité des résultats.

Cette note d'information a pour but de résumer les bonnes pratiques dans les domaines de la santé, de la nutrition et de la population. Elle est une adaptation de David P. Coady, Deon P. Filmer, et Davidson R. Gwatkin, « PROGRESA for Progress : Mexico's Health, Nutrition, and Education Program, » *Development Outreach* 7 (2 mai 2005) : 10-12 ; obtenu le 15 novembre 2006, sur le site [www1/worldbank.org](http://www1.worldbank.org), et de David Coady, « Alleviating Structural Poverty in Developing Countries : The Approach of PROGRESA in Mexico » document de référence pour le *Rapport sur le développement dans le monde* 2004, et « Mexico's Oportunidades Program » in Shanghai Conference : Case Studies Series 2005. Les points de vue exprimés dans cette note d'information ne reflètent pas nécessairement ceux de la Banque mondiale.

