



L'impact des programmes de transferts sociaux monétaires sur les dynamiques communautaires en Afrique subsaharienne



GÉNÉRALITÉS

Les programmes de transferts sociaux monétaires ont le vent en poupe en Afrique subsaharienne. Le Plan d'action du Cadre de politique sociale pour l'Afrique de l'Union africaine (2008), a en effet incité les pays membres à élaborer leurs propres cadres de politique sociale et à accorder une plus grande priorité aux programmes de protection sociale. Avec l'appui des partenaires du développement, les gouvernements s'attellent à la tâche et s'efforcent de formuler de nouvelles politiques de protection sociale reposant sur des stratégies prévoyant des transferts monétaires destinés aux ménages les plus vulnérables. Les programmes de transferts sociaux monétaires visent principalement à faire reculer la faim, l'insécurité alimentaire et la pauvreté, mais aussi à promouvoir la scolarisation et l'assiduité scolaire et à améliorer la santé, la nutrition et le bien-être des enfants et des différents membres des ménages.

Les programmes de transferts sociaux monétaires sont généralement mis en œuvre par les ministères chargés des affaires sociales, de l'enfance, de l'égalité hommes-femmes et/ou du développement des communautés. Ils sont le plus souvent administrés par des bureaux ministériels décentralisés et des comités de programme au niveau local. Le processus de ciblage des bénéficiaires s'appuie généralement sur une combinaison de données issues d'enquêtes réalisées à l'échelon national et de processus communautaires. Les ménages bénéficiaires perçoivent une allocation monétaire à intervalles réguliers (généralement deux fois par mois) dont le montant dépend la plupart du temps du nombre de personnes à charge et/ou d'enfants inscrits à l'école. Les programmes de transferts sociaux monétaires offrent diverses formes de soutien et de suivi.

L'ÉVALUATION

La présente note expose les principales conclusions d'un projet de recherche intitulé «De la protection à la production» (PtoP), mis en œuvre pendant quatre ans par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le volet consacré aux études qualitatives de terrain a été conçu et réalisé dans le cadre d'un partenariat entre Oxford Policy Management et la FAO. Le PtoP a permis d'analyser l'impact des programmes de transferts

sociaux monétaires dans sept pays d'Afrique subsaharienne: Ghana, Kenya, Lesotho, Zimbabwe, Malawi, Éthiopie et Zambie. Dans chaque pays, l'UNICEF, le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID), et la FAO ont commandé une analyse des programmes de transferts sociaux monétaires sur la base d'une méthode mixte associant des études qualitatives, une analyse économétrique des données d'évaluation quantitatives et des modèles d'équilibre général¹.

Des études qualitatives ont ainsi été menées sur des programmes de transferts sociaux monétaires mis en œuvre dans six pays: le Programme de revenu de subsistance contre la pauvreté au Ghana (*Livelihood Empowerment Against Poverty – LEAP*); le Programme de transferts monétaires à l'intention des ménages ayant en leur sein des orphelins ou autres enfants vulnérables au Kenya (*Cash Transfer to Orphans and Vulnerable Children – CT-OVC*); le Programme de transferts sociaux en espèces au Malawi (TSE);

¹ Les rapports et les notes établis pour chaque pays sont consultables sur le site: www.fao.org/economic/ptop/publications/reports

Le Programme d'allocations familiales au Lesotho (*Child Grant Programme – CGP*); le Programme harmonisé de transferts sociaux monétaires au Zimbabwe (*Harmonized Social Cash Transfer Programme – HSCTP*); et le Programme pilote de transferts sociaux monétaires en Éthiopie (*Social Cash Transfer Pilot Programme – SCTPP*). Les études avaient pour but d'examiner l'incidence des programmes de transferts sociaux monétaires sur les décisions économiques des ménages, l'économie locale et les réseaux sociaux. Elles portaient également sur la façon dont la conception et la mise en œuvre des programmes affectaient les décisions et les retombées économiques au niveau des ménages et des communautés.

Dans chaque pays, la réalisation de chacune des études a duré environ trois semaines. Les études se sont appuyées sur un ensemble commun d'hypothèses, une méthodologie commune, et ont été réalisées sur la base de groupes de discussions fondés sur des méthodes participatives, d'entretiens avec des interlocuteurs clés et d'études de cas approfondies sur les ménages. Le projet s'est appuyé sur un certain nombre d'outils, notamment la cartographie sociale, des analyses des moyens de subsistance, des analyses institutionnelles et des analyses des recettes et des dépenses des ménages². À des fins de comparaison, les chercheurs ont passé une journée dans une communauté qui ne bénéficiait pas du programme de transferts monétaires afin de mieux comprendre le contexte et les caractéristiques des trois principaux domaines de recherche décrits ci-dessous. Cette journée a permis à l'équipe de comparer les tendances et les habitudes associées, par exemple, au bien-être des ménages et aux réseaux sociaux. Les conclusions des études ont été analysées et validées au cours de séances d'échanges d'information quotidiennes, de séances de retour d'information au niveau des communautés et des districts, et de séances d'information avec des représentants des pouvoirs publics et des partenaires du développement.

DOMAINES DE RECHERCHE ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

Impact sur l'économie des ménages.

Dans tous les pays étudiés, les transferts monétaires ont stimulé les activités génératrices de revenus qui, dans de nombreux cas, ont contribué à renforcer les moyens de subsistance. Même dans le cas de faibles montants, ces derniers ont permis aux bénéficiaires d'améliorer leurs choix en matière de moyens de subsistance; l'impact s'est révélé être supérieur lorsque les paiements étaient prévisibles et réguliers. Les ménages les plus aisés ont pu faire des investissements productifs, tandis que les ménages plus vulnérables ont souvent eu recours aux espèces pour répondre à leurs besoins quotidiens. Certains bénéficiaires, en particulier les propriétaires terriens, ont investi dans des moyens agricoles, et ont pu, grâce aux transferts monétaires, réduire le temps qu'ils passaient à travailler occasionnellement dans d'autres fermes pour se consacrer davantage aux activités de leurs propres exploitations. Les transferts ont également permis aux bénéficiaires d'embaucher des travailleurs, d'accroître leur productivité et les zones cultivées et, dans certains cas, de diversifier les cultures. Pour d'autres bénéficiaires le faible montant des transferts ne permettait pas de se consacrer à des activités de subsistance, ou ils devaient se plier aux normes sexospécifiques en vigueur, qui limitaient la capacité des femmes à travailler directement dans leurs champs.

Les transferts monétaires ont été plus efficaces pour améliorer la productivité agricole (ils ont permis d'acheter davantage d'intrants agricoles) dans les exploitations limitées par des contraintes de fonds de roulement que dans celles souffrant de contraintes foncières. Les investissements dans le petit bétail (dans l'optique d'augmenter les actifs et de constituer une source de nourriture) ont également été importants, notamment pour les bénéficiaires les plus aisés. Pour beaucoup, le petit commerce a fourni un petit supplément au

revenu du ménage. L'importance des activités de subsistance non agricoles a également varié selon les contextes. En effet, la décision ou la capacité des bénéficiaires de mener ou non des activités agricoles était déterminée par l'environnement économique et les possibilités offertes aux femmes et aux hommes. Les investissements dans les activités non agricoles ont été les plus élevés dans les contextes où il existait déjà un environnement porteur et des marchés accessibles; ils se sont révélés plus faibles pour les bénéficiaires les plus pauvres (définis comme ayant une capacité de travail et des ressources limitées, et possédant peu de nourriture et d'actifs).

Globalement, les transferts monétaires semblent avoir eu des incidences positives sur le bien-être des ménages. Les programmes de transferts sociaux monétaires ont favorisé la scolarisation et la fréquentation scolaire; certaines études ont signalé qu'ils pouvaient également contribuer à une amélioration des résultats scolaires. Ils semblent également avoir augmenté l'assiduité scolaire en raison d'une diminution du travail des enfants. Les transferts ont avant tout été consacrés à l'achat de nourriture, générant ainsi une augmentation de la consommation alimentaire et une amélioration des régimes alimentaires (plus diversifiés et nutritifs). L'argent versé a également servi à acheter des vêtements et des articles d'hygiène personnelle et à financer des travaux domestiques, ce qui a eu un effet positif sur la confiance et l'estime de soi des enfants et des adultes. Cela a poussé de nombreuses personnes en situation de pauvreté extrême à rétablir des liens sociaux et à participer plus fréquemment à des activités communautaires.

Il est essentiel de noter que les programmes de transferts monétaires ont permis à leurs bénéficiaires de supprimer ou de réduire leur dépendance à l'égard de stratégies d'adaptation négatives, telles que la mendicité, le travail sexuel, le décrochage scolaire, la vente forcée de biens, la réduction du nombre de repas, l'émigration pour trouver un travail et l'emploi occasionnel. Les retards

² Une description détaillée des aspects relatifs à la méthode d'échantillonnage et au travail sur le terrain figure dans chacune des études par pays et dans le guide méthodologique pour la recherche qualitative. Voir à ce sujet le site: www.fao.org/economic/ptop/publications/method.

ou défauts de paiement ont toutefois contraint certains bénéficiaires à recourir à leurs anciennes stratégies d'adaptation négatives.

Le travail occasionnel était une source importante de revenus pour les ménages possédant peu d'avoirs, mais il était considéré comme une mesure de «dernier recours». Les transferts monétaires ont permis aux bénéficiaires de réduire le travail occasionnel et de travailler davantage dans leurs propres exploitations. Dans les foyers mieux lotis, pour lesquels les transferts monétaires étaient réguliers et prévisibles, les bénéficiaires ont généralement été davantage enclins à prendre des risques limités, tels que l'achat de bétail ou de biens destinés à la vente. Les transferts monétaires ont contribué à satisfaire les besoins immédiats des bénéficiaires les plus pauvres et à éveiller chez eux un sentiment d'espoir et de sécurité permettant d'envisager l'avenir plus sereinement. Ils ont également fait baisser le niveau d'inquiétude et de stress de ces ménages et ont même permis à certains d'entre eux de prendre du temps pour «souffler».

Les programmes de transferts sociaux monétaires n'ont pas entraîné de transformation significative des normes structurelles en matière d'égalité des sexes, notamment en ce qui concerne l'équilibre du processus décisionnel au sein du ménage; il convient de noter que ce genre de transformation ne figurait pas dans les objectifs explicites des programmes en question. Les programmes ciblant les orphelins et les enfants vulnérables (qui incluaient un nombre très élevé de ménages dirigés par des femmes) ont malgré tout accru l'accès des femmes aux ressources et leur contrôle sur ces dernières, dans des contextes où les femmes avaient déjà leur mot à dire concernant les décisions ayant trait aux dépenses du ménage.

Impacts sur les économies locales.

Les études ont montré que les transferts monétaires ont eu des effets positifs sur les marchés locaux dans tous les pays, mais que les capitaux injectés dans le cadre des programmes de transferts étaient généralement insuffisants pour avoir un impact significatif sur l'économie locale. Les effets économiques des transferts étaient les plus manifestes au moment des paiements. S'ils n'ont pas créé de nouveaux marchés, les

transferts monétaires ont toutefois eu des retombées marginales sur les entreprises locales car les bénéficiaires ont généralement effectué leurs achats dans leurs communautés ou à proximité. Malgré les fortes augmentations de la demande, les transferts monétaires n'ont pas entraîné de hausses des prix. Des infrastructures adéquates, la facilité d'accès (routes goudronnées, etc.) et l'activité des marchés sont autant de facteurs qui ont poussé certains bénéficiaires à faire du commerce sur les marchés locaux. Les transferts monétaires semblent avoir généré une diversification des biens vendus sur les marchés locaux et modifié les habitudes d'achat, en favorisant notamment les achats en gros.

Les études ont révélé également une solvabilité accrue des bénéficiaires dans tous les pays. Tous les bénéficiaires ont apprécié leur solvabilité nouvellement acquise, qui leur a permis de stabiliser leur consommation tout au long du mois. Ils se sont montrés davantage en confiance et moins hésitants face à la possibilité d'emprunter de l'argent ou d'acheter à crédit de la nourriture et des articles ménagers aux vendeurs locaux. Malgré un crédit plus facile, certains ont continué de se montrer réticents par crainte de s'endetter de nouveau, en particulier lorsque les transferts monétaires étaient irréguliers. Les bénéficiaires avaient d'autant plus confiance dans les programmes sociaux que les paiements étaient fiables et prévisibles. Pour contrôler les risques, certains prêteurs formels et informels ont établi une correspondance entre leurs prêts d'une part et la période et le montant des versements de l'autre.

Réseaux sociaux. Les transferts monétaires ont généralement conduit les bénéficiaires à renforcer leur collaboration économique avec d'autres membres de leur communauté, mais ce comportement était fortement lié à deux facteurs: la régularité et la prévisibilité des versements effectués dans le cadre des transferts monétaires, et le fait de ne pas avoir d'achats prioritaires à effectuer pour satisfaire des besoins fondamentaux. Les transferts monétaires ont permis à leurs bénéficiaires d'intégrer ou de réintégrer les cercles de leurs familles élargies et de leurs communautés, et de réduire la fracture sociale entre les ménages pauvres et les

ménages plus riches et les institutions locales. Cette participation accrue des bénéficiaires à la communauté et l'augmentation des échanges informels se sont révélées plus marquées dans les zones où des normes culturelles fortes existaient déjà autour du «vivre ensemble». Les bénéficiaires ont souvent rejoint des réseaux et des structures sociales fondés sur la contribution, notamment des réseaux d'assurance funéraire, des groupes confessionnels, des groupes d'épargne communautaires et des réseaux informels de finance.

Les transferts monétaires ont également permis aux bénéficiaires de ne plus être un fardeau pour leur famille, de réduire leurs besoins d'aide financière, voire d'accorder à leur tour une assistance financière à des tiers. Les montants des transferts monétaires n'étaient cependant pas suffisants pour intégrer des réseaux caractérisés par un niveau de contribution élevé. Rien n'indique également que les transferts monétaires ont accru la participation des bénéficiaires aux processus décisionnels communautaires.

Les programmes de transferts monétaires ont été à l'origine de certaines tensions généralement dues à des frustrations de longue date qui éclataient brièvement au moment des paiements et du ciblage des bénéficiaires. Dans tous les pays, la jalousie a surtout touché les «proches des bénéficiaires», qui présentaient des caractéristiques (composition du ménage, pauvreté et détention d'avoirs) très proches des personnes sélectionnées et qui avaient du mal à comprendre les processus de ciblage. Les mécontents considéraient souvent que le ciblage était injuste et que les avantages des transferts devaient être répartis plus équitablement ou que les ménages devaient être bénéficiaires à tour de rôle des programmes d'assistance. Le mécontentement ne visait pas toujours les bénéficiaires mais aussi les comités communautaires, les autorités locales ou d'autres entités perçues comme ayant un pouvoir décisionnel.

RECOMMANDATIONS ET IMPACTS OPÉRATIONNELS

Comprendre la manière dont les modalités opérationnelles des programmes de transferts monétaires influent sur leur impact est essentiel

en vue d'infléchir leur déploiement et leur conception. Si le ciblage a été généralement considéré comme efficace pour sélectionner les ménages qui en avaient le plus besoin, le manque de communication au sujet de ce processus a constitué une source de confusion, notamment concernant les raisons pour lesquelles certaines personnes étaient retenues et d'autres pas. Aucun des programmes ne comprenait de stratégie de communication très efficace, notamment en ce qui concerne les avis de retards de paiement. Les études ont néanmoins montré qu'une bonne communication avait des effets bénéfiques sur les bénéficiaires. La transmission de «messages» par les comités locaux, notamment sur la meilleure façon d'utiliser les transferts monétaires, peut être très utile, même si l'efficacité de ces «messages» a été inégale selon les programmes. Le manque de communication restreint l'impact des transferts monétaires sur l'économie domestique et locale. En outre, la plupart de ces programmes ont été caractérisés par des paiements irréguliers et imprévisibles. Les retards de paiement ont eu une incidence négative sur les conditions de vie et les stratégies de subsistance des bénéficiaires et ont limité les retombées positives sur les bénéficiaires, menaçant ainsi les résultats déjà atteints notamment en terme de protection sociale, allant jusque dans certains cas à aggraver la situation économique de certains ménages, voire à les inciter à adopter des mécanismes négatifs d'adaptation aux risques.

Les comités communautaires chargés des transferts monétaires sont les principaux interlocuteurs pour ces programmes et jouent donc un rôle crucial dans leur réussite. Il semble que l'établissement de liens entre ces comités et les structures existantes facilite le fonctionnement des programmes et optimise leur efficacité. Dans la plupart des cas, les membres des comités chargés des transferts monétaires étaient des volontaires mal informés, peu formés, dotés de ressources limitées et connaissant mal les processus. Les comités communautaires et de districts ont mentionné plusieurs obstacles au bon fonctionnement du processus, notamment le manque de temps et de ressources humaines et matérielles ainsi que certaines difficultés liées à la mobilisation des populations. Les comités n'ont pas toujours été en mesure de mettre en place des mécanismes de traitement des plaintes ni d'assurer ou coordonner un suivi efficace des dossiers. Ces lacunes opérationnelles ont eu une incidence négative sur les résultats et la pérennité des structures, et ont restreint la capacité des programmes de transfert monétaire à transformer plus profondément les conditions de vie des ménages. Globalement, les comités communautaires ont été caractérisés par un fort engagement au processus qui a souffert de capacités insuffisantes.

Le manque de coordination des programmes de transferts sociaux monétaires avec d'autres programmes sociaux ou de développement mis

en œuvre dans les mêmes zones a entravé la création de synergies et n'a malheureusement pas permis de tirer parti du succès des actions existantes. Au contraire, les programmes de transferts sociaux monétaires ont été confrontés à des contextes fragmentés, sans liens réels directs ou complémentarités avec d'autres programmes axés sur les services sociaux, l'agriculture, l'éducation et la santé.

Les études ont débouché sur un certain nombre de recommandations visant à améliorer le fonctionnement des programmes, notamment:

1. Renforcer les comités au niveau des communautés et des districts afin d'optimiser l'impact des programmes de transferts sociaux monétaires et d'améliorer le bien-être et les moyens de subsistance des bénéficiaires.
2. Améliorer la communication avec les bénéficiaires, les non-bénéficiaires, les comités locaux et les autorités locales afin de mieux faire connaître les programmes de transferts sociaux monétaires, d'améliorer la gestion des dossiers et de renforcer les mécanismes de suivi et de gestion des plaintes.
3. Garantir des paiements réguliers et prévisibles.
4. Resserrer les liens entre les programmes et les services sociaux et de développement et améliorer leur intégration et leur complémentarité.

RÉFÉRENCES

Barca, V., Brook, S., Holland, J., Otulana, M., and Pozarny, P. 2014. *Qualitative research and analyses of the economic impact of cash transfer programmes in Sub-Saharan Africa: Synthesis Report*. Rapport établi dans le cadre du projet «De la protection à la production», FAO, Rome.

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Veillez consulter: www.fao.org/social-protection/fr **ou écrire à:** social-protection@fao.org

La FAO et ses partenaires produisent actuellement des données concrètes sur les impacts de la protection sociale sur la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire, la nutrition et la résilience et les utilisent afin de fournir aux gouvernements et autres acteurs du développement un appui en matière de politiques, de programmation et de renforcement des capacités connexes. Les pays concernés sont le Kirghizistan, le Liban, le Lesotho, le Malawi, le Rwanda, le Sénégal, la Zambie et le Zimbabwe.

