



Pauvreté des enfants: un rôle pour les transferts monétaires en Afrique de l'Ouest et du Centre?

Les transferts en espèces sont devenus un outil puissant pour la réduction de la pauvreté et la vulnérabilité dans les pays en voie de développement, surtout chez les enfants. Ils conduisent à des améliorations de nutrition, de fréquentation scolaire, d'utilisation des services de santé et d'enregistrement des naissances, et à la réduction du travail des enfants. Le renforcement du développement de l'enfant a des retombées positives tout au long de la vie, contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté à long terme.

En Afrique de l'Ouest et du Centre, les taux de pauvreté sont parmi les plus élevés au monde. Plus de la moitié de la population de plusieurs pays de la région vit en dessous du seuil de pauvreté absolue et un quart de la population en pauvreté extrême. La pauvreté monétaire accentue les risques à la survie et au développement des enfants, qui constituent un peu plus de la moitié (51%) de la population. De toutes les régions du monde, l'Afrique de l'Ouest et du Centre a le taux de mortalité infanto-juvénile le plus élevé (169 pour mille naissances vivantes en 2007) et le taux net de scolarisation primaire le plus bas (60% en 2000-2007). Les progrès vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement ont été d'une lenteur décourageante.

Sur la base des résultats d'une étude parrainée par l'UNICEF, cette note d'information examine le rôle que les transferts en espèces pourraient jouer dans la réduction de la pauvreté et la vulnérabilité pour les enfants dans la région¹.

Points clefs

1. Les transferts en espèces pourraient jouer un rôle majeur dans la réduction de la pauvreté chez l'enfant en Afrique de l'Ouest et du Centre, en aidant à améliorer la nutrition, la santé et l'éducation et en réduisant des abus tels que le travail des enfants.
2. Des programmes universels d'allocations pour les enfants contribueraient le plus à la réduction de la pauvreté chez l'enfant, et seraient à la portée actuelle de quelques pays riches en pétrole.
3. Alors que le ciblage pose plusieurs défis majeurs, y compris le risque d'erreurs significatives d'exclusion et une charge administrative lourde, seuls des projets ciblés de façon plus modeste pourraient être mis en œuvre dans les pays à faible revenu.
4. Dans tous les cas, les programmes de transferts en espèces requièrent un renforcement des capacités pour leur réalisation efficace et doivent être accompagnés par des améliorations des dispositifs de services sociaux de base.

¹ L'étude fait partie d'un programme de recherche plus large sur la protection sociale et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre, parrainé par le Bureau Régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et réalisé par le Overseas Development Institute (ODI) de Londres, avec la participation de chercheurs de la région. Cette note d'information est fondée sur un rapport de Rebecca Holmes et Armando Barrientos, publié conjointement par l'UNICEF et l'ODI en juin 2009.

Encadré 1. Programmes de transferts en espèces en Afrique de l'Ouest et du Centre

Le Cap-Vert : Le gouvernement a établi, en 1995 et 1992 respectivement, des programmes de transferts de 'protection sociale minimum' et de pensions de solidarité sociale, qui bénéficient à 17.000 personnes extrêmement pauvres, âgées, souffrant de maladies chroniques et/ou handicapées. Ces programmes assurent aussi l'accès gratuit des bénéficiaires aux services sociaux de base.

Le Ghana : Au début de l'année 2008, le gouvernement a lancé un programme pilote Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP), qui a pour but d'augmenter le revenu des « ménages dangereusement pauvres » à travers des transferts en espèces et de les lier à des services complémentaires pour qu'ils puissent, avec le temps, « faire un saut (leap) en dehors de la pauvreté ». Le programme atteignait 26.200 ménages en mai 2009 et prévoit d'atteindre un sixième des ménages extrêmement pauvres d'ici cinq ans, à un coût de 0,1% du PIB.

Le Nigéria : Un programme de transferts en espèces, In Care of the Poor (COPE), a été lancé par le Programme National d'Élimination de la Pauvreté (NAPEP) en utilisant des fonds d'annulation de la dette. Il fournit des transferts à des ménages extrêmement pauvres et vulnérables à condition qu'ils suivent des séances de formation, envoient leurs enfants à l'école et utilisent les services de santé. Le programme a démarré avec 12.500 ménages bénéficiaires.

La Sierra Leone : En 2007, le gouvernement a lancé un programme pilote, le Social Safety Net (SSN), qui cible les personnes âgées sans autre source d'appui. Environ 200,000 Leones (62 dollars US) sont transférés tous les six mois. Le programme utilise des méthodes de ciblage communautaire à travers des comités SSN, et prévoit d'atteindre 16.000 ménages.

Les transferts en espèces en Afrique de l'Ouest et du Centre

L'utilisation de transferts en espèces comme outil de réduction de la pauvreté n'a pas encore été adopté à grande échelle en Afrique de l'Ouest et du Centre. Les transferts en nature, tels que la distribution de nourriture en situation d'urgence et les programmes de cantines scolaires, sont plus fréquents. Cependant, sur la base de l'expérience d'autres régions en voie de développement, un intérêt croissant se porte vers le potentiel des transferts en espèces en tant que forme d'assistance plus souple et plus soucieuse de responsabiliser les bénéficiaires, leur permettant de répondre à une gamme plus large de besoins, y compris l'éducation et les soins de santé. En réponse à la crise mondiale de la hausse des prix alimentaires, des programmes fondés sur des coupons, qui permettent aux ménages les plus pauvres d'acheter des biens spécifiques tels que des produits alimentaires de base et du savon, ont été établis, notamment au Burkina Faso.

Les gouvernements du Cap-Vert, du Ghana, du Nigéria et de la Sierra Leone ont lancé des programmes pilotes de transferts en espèces (voir Encadré 1) et d'autres projets plus restreints ont été initiés dans d'autres pays avec le soutien d'organisations internationales et d'ONG. Plusieurs de ces programmes sont axés sur les enfants. L'UNICEF a directement participé à l'appui au programme de transferts en espèces lancé par le gouvernement du Ghana et à des projets pilotes au Burkina Faso et au Mali. L'UNICEF soutient également les préparatifs d'un programme gouvernemental de transferts en espèces au Sénégal.

Il est encore trop tôt pour tirer des leçons de l'impact de ces programmes. Cependant, des données préliminaires indiquent qu'ils peuvent apporter des bénéfices significatifs. Au Mali, une évaluation récente du programme pilote de « Bourses Mamans », à Mopti et à Kayes, soutenu par l'UNICEF et les autorités locales de l'éducation, a montré un fort impact sur la fréquentation scolaire (voir Encadré 2).

Compte tenu de l'étendue limitée des programmes existants, il est pertinent de simuler les impacts et les coûts de l'éventuelle mise en oeuvre de tels programmes à l'échelle nationale, ainsi que leurs besoins en capacité administrative.

exclusion sociale

réduction de la pauvreté

Encadré 2. Augmentation de la fréquentation scolaire au Mali

Le programme « Bourses Mamans » a été lancé à Mopti et à Kayes, deux régions ayant un faible niveau de scolarisation, afin de favoriser la fréquentation scolaire et de freiner la déperdition scolaire. Calqué sur le modèle du programme brésilien Bolsa Família, le programme fournit aux mères de familles pauvres des transferts en espèces (environ 10 dollars US par mois), à condition que les enfants aillent à l'école pendant au moins 80% de l'année scolaire. Il encourage aussi l'égalité des sexes en fournissant le transfert uniquement aux mères et en prenant en compte davantage de filles que de garçons dans le calcul de la valeur du transfert. Le programme a encouragé les ménages à adopter la scolarisation moderne comme un modèle pour leurs enfants, particulièrement pour les filles. A Sénossa dans la région de Mopti, la scolarisation a triplé entre 2002 et 2007. Les transferts aident aussi à transformer la vie des femmes en fournissant des ressources supplémentaires qu'elles peuvent contrôler elles-mêmes.

En outre, le programme a entraîné le développement de petites associations d'épargne-crédit parmi les bénéficiaires. Les femmes allouent une petite part de leurs transferts à ces caisses et, à l'aide des contributions de tous, suffisamment de ressources sont mobilisées pour couvrir les dépenses les plus importantes, comme des petits investissements.

Source : P. Perezniето et V. Diallo (2009), 'La Protection sociale et les enfants en Afrique de l'Ouest et du Centre: le cas du Mali'. Bamako : UNICEF, ODI et Ministère du Développement Social, de la Solidarité et des Personnes Agées.

L'impact potentiel des transferts en espèces

Afin d'évaluer l'impact et les coûts de programmes nationaux de transferts en espèces, des simulations ex-ante ont été conduites dans trois pays : le Mali, le Sénégal et la République du Congo². Des simulations de coûts étaient également conduites en Guinée Equatoriale et au Ghana³. Parmi les options politiques examinées, deux étaient des allocations pour enfants : un programme universel et un programme ciblant les enfants des ménages en dessous du seuil de pauvreté par évaluation indirecte des ressources (proxy means test). Dans les deux cas, les allocations étaient destinées aux enfants de 0 à 14 ans. Cette tranche d'âge a été sélectionnée pour couvrir la période de la plus grande vulnérabilité des enfants (de 0 à 5 ans) aussi bien qu'une période assez prolongée pour assurer l'achèvement de la scolarité primaire. La valeur des transferts a été fixée à 30% du seuil de pauvreté extrême.

Les résultats montrent que les deux initiatives réduiraient de façon significative l'incidence de la pauvreté et l'écart de pauvreté chez l'enfant. Les initiatives ciblées auraient un impact plus restreint à cause de l'exclusion de certains ménages pauvres, due à des erreurs de ciblage (voir Figure 1).

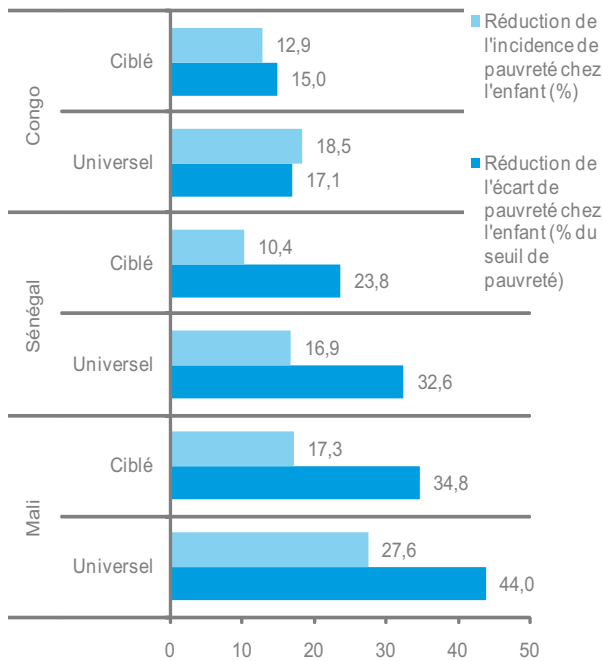
Le ciblage

Cibler les bénéficiaires de transferts en espèces est difficile dans des pays où la plupart de la population travaille dans le secteur informel et où la vérification directe des revenus est donc impossible. Le ciblage peut également être coûteux et imposer des demandes lourdes sur la capacité administrative, qui est faible dans les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Généralement, les initiatives pilotes dans cette région ont opté pour un mélange de méthodes de ciblage,

² G. Notten, B. Buligescu et A. Mpoue (2008), 'Policy Options to Reduce Child Poverty and Improve Access to Education and Health Care in the Republic of Congo', UNICEF, Brazzaville, République du Congo ; et A. Barrientos et L. Bossavie (2008), 'The Poverty Reduction Effectiveness of Child-Focused Social Transfers in Mali and Senegal: Ex-ante Simulations', document pour ODI, Londres, Royaume-Uni, et UNICEF WCARO, Dakar, Sénégal.

³ A. Barrientos (2008), 'Cost Simulations of Child Transfer and Social Pension Schemes in Equatorial Guinea and Ghana', document pour ODI, Londres, UK, et UNICEF WCARO, Dakar, Sénégal.

Figure 1. L'impact des allocations familiales sur la pauvreté des enfants



incluant la sélection de catégories de population et de zones géographiques, le ciblage communautaire et l'utilisation de mécanismes indirects d'évaluation des ressources (proxy means tests).

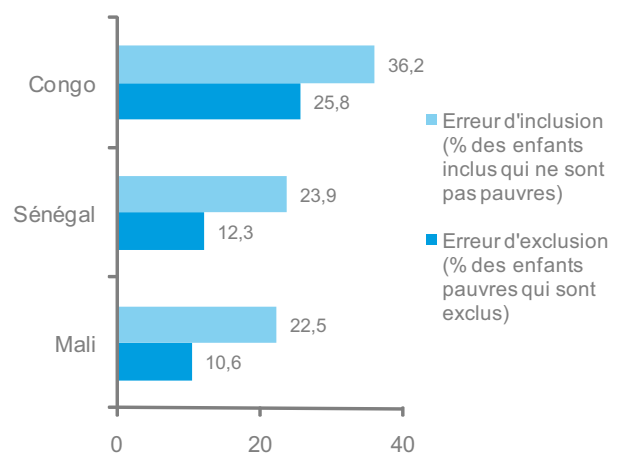
Le ciblage par catégorie sélectionne des catégories de ménages particulièrement vulnérables, tels que ceux comprenant des orphelins et enfants affectés par le VIH-SIDA (le Ghana, le Burkina Faso), des personnes âgées sans autres source d'appui (le Cap-Vert, le Ghana, la Sierra Leone) ou des personnes souffrant d'handicaps sévères (le Cap-Vert, le Ghana). Cependant, un ciblage aussi étroit est souvent critiqué à cause de la mauvaise corrélation entre la pauvreté et ces catégories restreintes, qui exclue souvent d'autres ménages également pauvres et vulnérables. Dans certains pays, comme le Ghana, cette approche inclut aussi la sélection de districts géographiques censés être les plus pauvres, excluant ainsi les ménages les plus démunis d'autres zones non sélectionnées.

Les méthodes communautaires de ciblage sont employées dans des pays tels que le Ghana, à travers les comités communautaires de mise en œuvre du

LEAP, et la Sierra Leone, à travers les Comités de Filets Sociaux. Dans certains cas, comme le programme LEAP au Ghana, cette approche est conciliée à l'évaluation indirecte des ressources des ménages, en employant le score généré par une formule d'indicateurs associés à la pauvreté ("proxies") pour identifier les ménages bénéficiaires.

Pour l'instant, l'efficacité de ces méthodes de ciblage est peu connue dans les pays de la région. Mais il y a des inquiétudes sur les catégories limitées de vulnérabilité qui sont employées, le risque de parti pris dans la sélection communautaire et le manque de précision des évaluations indirectes des ressources des ménages. Les simulations des allocations ciblées sur les enfants, employant des évaluations indirectes des ressources, ont montré que, sur la base des propriétés techniques des formules d'éligibilité (c'est-à-dire sans prendre en compte une manipulation possible des évaluations des ressources par les responsables administratifs), il y aurait d'importantes erreurs d'exclusion et d'inclusion. La simulation de ces tests indirects de moyens a conduit à l'exclusion de 11% à 26% des enfants théoriquement éligibles, tandis que, parmi les enfants sélectionnés, entre 23% et 36% étaient théoriquement non éligibles (voir Figure 2).

Figure 2. Simulation des erreurs d'exclusion et d'inclusion dues aux évaluations indirectes des ressources des ménages



Les coûts et la viabilité financière

Le coût élevé des allocations universelles fait que cette option n'est pas viable pour la plupart des pays à faible revenu de la région. En termes de coûts-efficacité, des allocations ciblées apparaissent comme une meilleure option.

Cependant, les simulations ont établi que, sur la base des hypothèses utilisées (concernant les niveaux des allocations et la tranche d'âge des enfants à couvrir), il serait impossible de fournir des allocations ciblées à tous les ménages pauvres dans ces pays. Au Mali, une telle initiative coûterait 3,2% du PIB, ce qui équivaut au total des dépenses publiques de santé en 2004. Au Sénégal, elle coûterait 2,5% du PIB, également similaire aux dépenses publiques de santé (2,4% du PIB en 2004). L'augmentation des dépenses publiques de santé et d'éducation est d'importance clef dans ces pays – et même nécessaire comme mesure d'accompagnement d'un programme de transferts en espèces, qui conduirait à l'accroissement de la demande d'utilisation des services sociaux de base. Néanmoins, des programmes plus modestes pourraient être mis en œuvre. Au Ghana, la mise à l'échelle du LEAP pour atteindre tous les ménages vivant dans la pauvreté extrême coûterait moins de 1% du PIB.

Gouvernance et capacité administrative

Les implications de la programmation à l'échelle des transferts en espèces ne sont pas seulement financières, mais concernent aussi la capacité de mise en œuvre. Il est primordial d'établir des structures administratives solides, responsables et transparentes pour la gestion des programmes, ainsi que des mécanismes de suivi et évaluation, et des structures de coordination et de gestion d'information qui permettraient d'assurer l'accès des bénéficiaires à des services complémentaires. Cependant les pays de la région souffrent de faiblesses significatives de capacité administrative, surtout dans les zones rurales.

L'Indice d'Efficacité Gouvernementale, qui mesure 'la qualité des services publics, la qualité de la fonction publique et le degré de son indépendance des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre de politiques, et la crédibilité de l'engagement du gouvernement vis-à-vis de telles politiques', montre que tous les pays de la région, sauf le Ghana, se trouvent en dessous de la médiane mondiale. Parmi ces pays classés comme faibles, les pays sahéliens de l'Afrique de l'Ouest et le Bénin ont des performances légèrement meilleures que le reste de la région. A l'exception du Gabon, tous les pays de

Encadré 3. Les liens entre le LEAP et les programmes complémentaires au Ghana

Au Ghana, le programme LEAP envisage de lier les bénéficiaires des transferts aux services complémentaires et de promouvoir la sensibilisation communautaire. Le Département du Bien-Etre Social aide les bénéficiaires du LEAP à obtenir des actes de naissance pour leurs enfants et est en voie de négocier auprès du Ministère de la Santé l'enregistrement gratuit de tous les bénéficiaires au Système National d'Assurance Santé (NHIS). Un système de gestion d'information, le 'registre unique', a été établi et pourrait être utilisé pour lier les bénéficiaires aux services complémentaires.

Le LEAP est un programme de transferts conditionnels, au sein duquel les bénéficiaires sont tenus à un certain nombre de conditions comportementales, qui comprennent : i) aucune participation aux pires formes de travail des enfants ou à la traite des enfants ; ii) la scolarisation des enfants ; iii) l'enregistrement des naissances ; et iv) le suivi post natal pour les nouveau-nés et la vaccination des enfants. En pratique, ce sont des conditions 'souples' qui ne conduisent pas à la suspension des bénéficiaires du programme. Cependant, ils fournissent un mécanisme pour conscientiser les bénéficiaires, assorti d'autres activités de sensibilisation par les comités communautaires de mise en œuvre du LEAP, notamment à travers les « forums » des bénéficiaires tenus les jours du paiement des transferts.

⁴ La mise à l'échelle du programme LEAP est actuellement prudent : 0.09% du PIB et 0.23% des dépenses gouvernementales totales seront requis d'ici la 5ème année lorsqu'il attendra seulement un sixième des ménages les plus pauvres.

⁵ D. Kaufman, A. Kraay et M. Mastruzzi (2007), 'Governance Matters VI : Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2006'. Policy Research Working Paper 4280. Washington, D.C. : Banque Mondiale.

l'Afrique Centrale sont évalués comme ayant des Etats particulièrement inefficaces. Plusieurs pays en conflit ou sortis de conflit ont également un rang très faible.

Etant donné la couverture inadéquate et la médiocre qualité des services sociaux de base dans la région, surtout dans les zones rurales, la mise en séquence appropriée des mesures de protection sociale prend une importance particulière. Tout pays qui développe un programme national de transferts en espèces devrait non seulement renforcer la capacité administrative pour effectuer des transferts prévisibles et réguliers, mais également renforcer l'offre de services sociaux de base, afin de faire face à la demande accrue de services que les transferts en espèces sont supposés créer. Ces coûts additionnels sont souvent omis dans les premières discussions budgétaires sur les transferts. Cependant, il est possible d'accompagner les transferts par la mise en œuvre de quelques services et programmes complémentaires à des coûts relativement faibles, par exemple pour la sensibilisation des bénéficiaires (voir Encadré 3).

Conclusions

Les transferts en espèces ont la capacité d'adresser directement la pauvreté chez l'enfant, en améliorant la nutrition, la santé et l'éducation et en soutenant les ménages pour qu'ils évitent d'avoir recours à des stratégies de survie néfastes, comme le travail des enfants. Les transferts en espèces aident à améliorer les conditions de vie des familles de façon plus générale et à faire de petits investissements pour améliorer leur productivité économique. En outre, en renforçant les capacités humaines tout au long de la vie, les investissements au profit des enfants rendus possibles par les transferts en espèces aident à briser le cycle de pauvreté à long terme.

Jusqu'alors, seuls quelques programmes pilotes ont été lancés en Afrique de l'Ouest et du Centre. Le développement de programmes à échelle nationale pose un certain nombre de défis dans des pays où la pauvreté est très répandue et la capacité administrative faible et où il y a des déficits majeurs dans la provision des services sociaux de base et des contraintes budgétaires fortes.

Les pays producteurs de pétrole du Golfe de Guinée auraient les moyens de mettre en place des allocations universelles pour les enfants, ainsi que d'autres programmes à caractère universel, tels qu'une pension sociale de retraite. Les approches universelles sont non seulement à leur portée, mais permettraient aussi d'éviter des erreurs d'exclusion associées au ciblage et seraient moins lourdes en capacité administrative. Cependant, ces programmes exigeraient toujours des investissements considérables pour le renforcement des capacités pour une mise en œuvre efficace, ainsi que des améliorations dans la prestation des services sociaux de base.

Dans les pays plus pauvres, une approche plus prudente est requise. Des programmes ciblés de transferts en espèces seraient viables, mais il faudrait prêter une attention particulière au perfectionnement des mécanismes de ciblage et au renforcement des capacités administratives, tout en évitant de perdre de vue la priorité de renforcement des investissements dans les services d'éducation et de santé.

Finalement, tout programme aura besoin de développer des mécanismes solides de suivi et d'évaluation afin de tirer les leçons, corriger les faiblesses, et mettre en relief les évidences des impacts et du coût efficacité requises pour mobiliser le soutien politique et les allocations de ressources nécessaires à la mise à l'échelle.

UNICEF Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre
B.P. 29720 Yoff, Dakar, Sénégal
wcaro@unicef.org • www.unicef.org/wcaro

Overseas Development Institute
111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, Royaume-Uni • www.odi.org.uk

© UNICEF, 2009. Produit avec le financement de l'Agence Suédoise de Coopération Internationale au Développement (ASDI).

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF et de l'ODI.

Mise en page & graphisme : Julie Pudlowski Consulting/ Rita Branco • **Photographie :** © UNICEF/WCARO/2009/Pudlowski