

EFFICACITÉ DE L'APPROCHE « CASH PLUS » POUR UN RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE DES COMMUNAUTÉS LES PLUS VULNÉRABLES

Kodjopatapa Messan AMEGEE

Université de Lomé/ jessila@yahoo.fr

Résumé

Les besoins de filets de sécurité en Afrique subsaharienne sont immenses. En plus d'être la région la plus pauvre du monde, elle est également l'une des plus inégalitaires. Les programmes de filet de sécurité mise en œuvre depuis près de deux décennies et financés par plusieurs organisations internationales profitent-ils réellement aux personnes les plus pauvres ? Cet article montre à l'aide de preuves empiriques qu'il est possible d'atteindre les personnes les plus pauvres et les plus vulnérables grâce à des stratégies plus efficaces comme l'approche « cash⁺ ». Les facteurs clés (succès et échecs) liés à l'approche sont discutés ici par rapport à plusieurs expériences faites dans différents pays en Afrique et ailleurs. Il tente de mesurer son efficacité sur l'amélioration de la nutrition maternelle et infantile, sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence. Les données utilisées proviennent des sources secondaires disponibles sur l'approche Cash⁺. Les résultats issus des analyses confirment l'efficacité de cette approche, puisqu'une partie considérable des transferts monétaires est utilisée pour l'alimentation ou l'amélioration de la nutrition. Elle a facilité l'acquisition des intrants agricoles avec l'augmentation de la production, entraînant ainsi une diminution de la vente des chèvres et un début d'investissements dans l'élevage du petit bétail.

Mots clés : transferts monétaires, communauté, pauvreté, communication, changement, comportement

Abstract

The need for safety nets in sub-Saharan Africa is immense. In addition to being the poorest region in the world, it is also one of the most unequal. Do the safety net programs implemented for nearly two decades

and financed by several international organizations really benefit the poorest people? This article shows, using empirical evidence, that it is possible to reach the poorest and most vulnerable people through more effective strategies such as the “cash+” approach. The key factors (successes and failures) linked to the approach are discussed here in relation to several experiences made in different countries in Africa and elsewhere. It attempts to measure its effectiveness in improving maternal and child nutrition, food security and livelihoods. The data used comes from secondary sources available on the Cash+ approach. The results of the analyzes confirm the effectiveness of this approach, since a considerable part of cash transfers is used for food or improving nutrition. It facilitated the acquisition of agricultural inputs with the increase in production, thus leading to a reduction in the sale of goats and the start of investments in the breeding of small livestock.

Key words : cash transfers, community, communication, poverty, change, behavior.

Introduction

Le transfert monétaire¹¹³ correspond à l’octroi d’espèces et/ou de coupons à des individus, des ménages ou des communautés, pour leur permettre d’avoir accès aux biens et aux services dont ils ont besoin. Il y a les transferts monétaires conditionnels (argent octroyé sous des conditions de travail effectué), et ceux dits inconditionnels (argent distribué directement aux bénéficiaires sans condition de travail ou sans retour).

Le Cash+ entendu par-là transferts monétaires inconditionnels (TMI) couplés aux activités complémentaires permet de répondre aux besoins des ménages pendant la saison de soudure quand les stocks alimentaires sont épuisés, et de prévenir l’endettement voire la vente d’actifs

¹¹³ Le Cash Learning Partnership (CaLP) recommande d’utiliser l’expression « transferts monétaires » comme terme collectif. Il présente l’avantage de correspondre de manière descriptive à ce qu’il est en pratique et de réduire les interprétations erronées. Transferts monétaires est donc le terme retenu, même si d’autres termes ont été utilisés (Interventions basées sur le Cash – « Cash Based Interventions », Assistance basée sur le Cash – « Cash Based

productifs ¹¹⁴. À travers l'assistance productive, le Cash⁺ favorise l'accumulation d'actifs et stimule un cycle vertueux de production et de création de revenus. Elle permet, ainsi, de favoriser la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et l'autonomisation économique.

Il existe trois principaux mécanismes de distribution. Le porte-monnaie électronique (qui peut prendre la forme d'un téléphone mobile), la distribution d'argent en espèces, et la distribution de coupons en papier qui ont une valeur marchande contre laquelle les récipiendaires peuvent se procurer des biens. Chaque méthode présente des avantages et des limites. Il revient aux organisations de définir le meilleur canal possible. Dans de nombreuses situations, les trois méthodes peuvent être utilisées concomitamment.

Dans cet article, nous examinons l'efficacité de l'approche Cash⁺ pour atteindre les objectifs de réduction durable de la malnutrition et de la pauvreté et de renforcement de la résilience des communautés les plus vulnérables. Pour cela, nous avons pris le cas d'un projet financé par la Banque Mondiale au Burundi (Merankabandi)¹¹⁵, comparé aux expériences vécues dans plusieurs pays (Mali, Burkina Faso, Niger, Tchad, Togo, Mauritanie, etc.) où cette approche a également été mise en œuvre afin de faire ressortir en quoi elle a été bénéfique aux populations bénéficiaires.

Il s'agit d'explorer les avantages liés à cette approche dans la réalisation d'activités de renforcement de la résilience sur les moyens d'existence des ménages, de déterminer les effets de l'approche Cash⁺ sur l'amélioration de la nutrition maternelle et infantile parmi les ménages bénéficiaires et d'analyser les effets des activités de renforcement de la sécurité alimentaire et des moyens d'existence en complément du Cash⁺. Les facteurs clés (succès et échecs) liés à l'approche de TMI et d'un changement de comportement positif ont été discutés dans plusieurs documents de travail et par rapport à d'autres expériences et dans d'autres

¹¹⁴ L'approche Cash + au Sahel un outil pour le renforcement de la résilience, Equipe sous-régionale pour la Résilience – Afrique de l'Ouest/Sahel (REOWA), FAO, Dakar, Sénégal, 2017

www.fao.org/emergencies/regions/western-africa/en

¹¹⁵ Projet d'appui aux Filets Sociaux – Merankabandi, Rapport préparatoire de la Revue à mi-parcours, République du Burundi/ Banque mondiale, Novembre 2019

pays avec des situations comparables pour une plus grande efficacité. Il s'agit de huit programmes de TMI en Afrique subsaharienne financés par la Banque Mondiale en 2018¹¹⁶, dans le cadre du Transfer Project¹¹⁷.

Ce document entreprend d'abord un examen systématique des facteurs principaux d'une plus grande efficacité du programme des transferts monétaires (TM) en posant les questions suivantes :

- La conception des projets est-elle réaliste et efficace pour atteindre les résultats et les impacts escomptés ?
- L'approche, les mécanismes et les outils utilisés sont-ils une combinaison intelligente pour atteindre une plus grande efficacité ?
- La méthode de ciblage des plus pauvres et des plus malnutris est-elle efficace ?

Sur cette base, l'article examine en détail les points clés tirés de l'expérience d'autres programmes de transfert monétaire au Burundi, en Afrique et sur le plan mondial avant de fournir un résumé et une synthèse des facteurs clés de succès liés à l'approche Cash+ d'un système efficace de transferts monétaires inconditionnels (TMI) complété par la communication pour le changement de comportement (CCC) favorable aux investissements dans le capital humain.

Pour atteindre ces résultats, l'élaboration d'un cadre conceptuel et méthodologique reste primordiale.

1. Cadre conceptuel et méthodologique

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE définissait l'efficacité comme étant la : « Mesure dans laquelle les objectifs et les résultats de l'intervention ont été atteints, ou sont en train de l'être, y compris les résultats différenciés entre populations »¹¹⁸. Et contrairement à

¹¹⁶ Myth-Busting ? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa, Sudhanshu Handa, Silvio Daidone, Amber Peterman, Benjamin Davis, Audrey Pereira, Tia Palermo, and Jennifer Yablonski, in: The World Bank Research Observer, vol. 33, no. 2 (2018), pp. 259-298

¹¹⁷ Le Projet de Transfert est une initiative de recherche multi-organisationnelle du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le projet « De la protection à la production (PtoP) » de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

¹¹⁸ OCDE CAD, Des critères améliorés pour les évaluations meilleures : Critères

l'efficacité, il définit l'*Efficiencia* comme étant : « Mesure dans laquelle l'intervention produit, ou est susceptible de produire, des résultats de façon économique et dans les temps ». L'objectif des programmes de transferts monétaires consiste généralement à :

- soutenir le niveau de consommation des ménages en situation d'extrême pauvreté ;
- promouvoir les investissements dans la constitution du capital humain (nutrition, santé, développement de la petite enfance).

Il permet aux ménages bénéficiaires de pouvoir augmenter leur niveau de consommation alimentaire et autres. Ainsi, dans les ménages, l'accent est mis sur les femmes (réceptrices des transferts et cibles de certaines des activités de changement des comportements) et sur les enfants qui constituent les cibles des activités de changement des comportements et d'investissements dans le capital humain par le biais de la santé, la nutrition et l'éducation.

Les bénéficiaires sont essentiellement sélectionnés à partir des listes communautaires initiales en fonction de leur score de tests multidimensionnels des moyens d'existence (*Proxy Means Tests*, PMT) et des PMT de base. La liste finale des ménages éligibles au programme de transferts monétaires est en définitif partagée avec la communauté qui procède à une ultime étape de validation. Chaque ménage désigne ainsi un bénéficiaire (et un remplaçant) qui recevra les transferts. Le bénéficiaire est la principale personne chargée des enfants, généralement leur mère.

Au Burundi, le programme « Merankabandi » était censé être le précurseur d'un programme national permanent axé sur les populations en situation d'extrême pauvreté. Parlant de l'extrême pauvreté, le Père J. Wresinski (1996, p. 25), disait qu'elle est :

l'absence d'une ou plusieurs des sécurités permettant aux personnes et familles d'assumer leurs responsabilités élémentaires et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut-être

d'évaluations révisés et actualisés, fév. 2020

plus ou moins grave et définitive. Elle conduit le plus souvent à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle tend à se prolonger dans le temps et devient persistante, qu'elle compromet gravement les chances de reconquérir ses droits et de réassumer ses responsabilités par soi-même dans un avenir prévisible.

Pour ce programme et pour chaque ménage, le cycle de participation s'est limité à une période de trois ans¹¹⁹ avec la promesse de construction d'une résilience de base. Selon S. Vanistendael, (2005, p. 59), la résilience est :

la capacité d'un être humain ou d'une communauté à faire face à des expériences difficiles, des chocs extérieurs et à en sortir renforcé. Et ce, grâce à un processus lié à des facteurs internes et externes qui conduit à l'acquisition de nouveaux apprentissages. Des apprentissages qui amènent l'être humain ou la communauté à s'adapter positivement à la nouvelle réalité, à grandir. Ainsi, la cicatrice est toujours présente ; elle fait partie de cette nouvelle vie, mais avec un autre niveau de profondeur.

Au-delà de l'objectif de réduction durable de la malnutrition et de la pauvreté, ces programmes cherchent surtout à renforcer la résilience des communautés les plus vulnérables. Il convient de noter que « depuis le début des années 2000, les filets sociaux (FS) font partie des stratégies de développement et de gestion des chocs de la plupart des pays africains et leur nombre a considérablement augmenté. On a également assisté à une convergence des programmes de réponse aux crises alimentaires et des systèmes de filets sociaux : les programmes d'intervention d'urgence ont d'ailleurs parfois servi de base au développement de filets sociaux plus permanents »¹²⁰.

Dans le cadre de ce programme au Burundi, il est prévu que les ménages bénéficiaires passent par un processus visant à revalider leur éligibilité à la prolongation des bénéfices ou leur capacité à sortir du programme au bout de trois ans. Ainsi, la revalidation coïncidera avec la

¹¹⁹ En moyenne 30 mois de transferts monétaires et 36 mois d'activités de BCC¹¹⁹, suivis de 6 mois d'activités de BCC uniquement

¹²⁰ Revue Grain de Sel, N°79 - Janvier - Juin 2020, p.12

nouvelle vague d'inscriptions au registre. En outre, la sortie du programme de transferts monétaires n'écarte pas non plus la possibilité d'intégrer d'autres programmes de protection sociale et de soutien aux moyens d'existence, tels que l'assurance maladie, les travaux publics, le micro-crédit et d'autres activités relevant de « l'économie solidaire ».

Selon R. Slater et J. Farrington (2009), repris par V. Monchuk (2013, p. 245) et Del Ninno & Mills (2014, p. 89), « les deux méthodes les plus courantes de ciblage des filets de sécurité sociale en Afrique subsaharienne sont le test de ressources par procuration (PMT) et le ciblage basé sur la communauté (CBT) ». Plusieurs travaux théoriques et empiriques sont disponibles pour éclairer le choix et la conception de la méthode de ciblage à retenir (Besley et Kanbur, 1990, p. 57 ; Van de Walle et Nead, 1995, p. 123). Cependant, selon D. Coady et al., (2004, p. 187), « la littérature n'est pas concluante quant à la méthode qui fonctionne le mieux dans des situations spécifiques ». Les données qui ont servi à l'élaboration de cet article proviennent essentiellement des revues documentaires des différents rapports de programmes et autres documents disponibles sur l'approche¹²¹.

Une étude comparative sur les méthodes les plus efficaces de ciblage des filets sociaux en Afrique (Banque mondiale 2015) à travers 7 études de cas dans 6 pays africains, souligne également la grande importance du ciblage dans les programmes de filets de sécurité sociale comme base pour atteindre réellement les bénéficiaires prévus. Elle examine cinq méthodes de ciblage couramment utilisées : (i) l'examen des ressources, (ii) le Test multidimensionnel des moyens d'existence (*Proxy Means Tests*, PMT), (iii) le ciblage communautaire, (iv) le ciblage géographique et (v) l'auto-ciblage.

¹²¹ Nous citerons les différents rapports sur le programme Merankabandi tels que (i) Projet d'appui aux Filets Sociaux – Merankabandi, (ii) Rapports annuels 1, 2, 3 et 4 : 2020-2021, (iii) Rapport préparatoire de la Revue à mi-parcours, République du Burundi/ Banque mondiale, (iv) Le Manuel d'Opération des Activités Complémentaires, le document de projets, (v) le Plan de communication, rapport annuel de mise en œuvre, rapport de revue à mi-parcours, etc., (vi) le document du PND Burundi 2018-2027, le site internet du programme Merankabandi, le site de l'Unicef-Burundi, etc.

Il aborde ensuite brièvement la combinaison des différentes méthodes sur lesquelles repose le ciblage des programmes de filets sociaux.

En effet, le ciblage géographique combiné avec le PMT cherche à estimer la richesse des ménages, complété par la déclaration vérifiée des ressources (la déclaration des revenus ou le niveau réel de la consommation alimentaire du ménage) et la validation communautaire.

En outre, les caractéristiques des logements et les variables relatives aux actifs convergent toutes pour montrer une forte corrélation avec les indicateurs de dépenses. Si les PMT devaient être générées à partir des enquêtes sur le budget des ménages, les efforts devraient donc s'orienter vers l'inclusion de ces variables. Le Projet exécuté au Burundi a utilisé effectivement cette combinaison de méthodes recommandées pour un ciblage efficace.

Il convient par ailleurs de souligner qu'en Afrique subsaharienne, les besoins des filets sociaux sont très élevés par rapport aux ressources disponibles.

En effet, le manque de ressources contraint souvent les programmes à ne cibler que 20% de la population, alors qu'environ 50 % sont officiellement pauvres. Le besoin de programmes formels et le déséquilibre existant entre les besoins et les ressources disponibles mettent en évidence l'impératif de cibler les ménages les plus pauvres et vulnérables.

Nous avons également constaté que le ciblage sélectif des ménages « très pauvres parmi les très pauvres » est un défi majeur et une source potentielle de conflits pour ces types de projets, étant donné sa portée limitée et l'exclusion des ménages également pauvres voisins des ménages bénéficiaires. De plus, des études et évaluations faites antérieurement ont révélé qu'au moment de prendre des décisions d'allocation, il est également essentiel de distinguer deux catégories de ménages pauvres :

(i) les ménages en situation de pauvreté chronique qui ont besoin d'une aide à plus long terme pour maintenir leur niveau de consommation, renforcer leur capital humain et faire des choix d'investissements bénéfiques pour leur situation économique et

(ii) les ménages qui ont besoin d'un soutien à court terme limité aux périodes de chocs/crises.

La mise en place des systèmes de ciblage différenciés pour ces deux groupes ne peut être possible qu'à la condition d'être en mesure de distinguer les ménages dont les besoins portent sur le court terme et ceux dont les besoins portent sur le long terme, alors que ce travail de différenciation demeure un défi majeur en Afrique subsaharienne. Car il existe une grande perméabilité entre ces deux groupes. Au final, la présentation de ce cadre conceptuel et méthodologique baliserait la voie à une analyse comparée des données empiriques recueillies.

2. Synthèses et analyses des expériences vécues

Il existe un certain nombre d'études comparatives des projets mises en œuvre dans plusieurs pays africains et même au niveau mondial qui examinent les avantages et les inconvénients des programmes de transferts monétaires. Une analyse comparative faite par la Banque mondiale en 2012 sur les programmes de transferts monétaires en Afrique¹²² sur 1231 programmes de transferts monétaires qui existaient en Afrique subsaharienne depuis 2000 révèle des éléments assez probants sur les diverses expériences. L'une des principales conclusions est que les transferts monétaires ont des effets importants sur la consommation alimentaire des ménages, la consommation non alimentaire ainsi que sur la nutrition et l'éducation des enfants.

L'UNICEF a publié également un rapport d'évaluation sur un certain nombre de programmes de protection sociale par transferts monétaires en 2015¹²³. Les analyses montrent que les transferts monétaires sont définis comme une forme de transfert social, c'est-à-dire des transferts directs prévisibles aux individus ou aux ménages pour les protéger des impacts des chocs et soutenir l'accumulation d'actifs humains, productifs et financiers. En outre, avec l'argent liquide disponible et prévisible, les bénéficiaires

¹²² Banque mondiale, *The Cash Dividend. The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, Marito Garcia and Charity M. T. Moore, 2012

¹²³ *Cash Transfer as a Social Protection Intervention: Evidence from Unicef Evaluations 2010-2014*, Unicef, Evaluation Office, June 2015

peuvent atténuer une ou plusieurs vulnérabilités. Les évaluations des programmes de TMI ont révélé également des effets importants sur la consommation alimentaire des ménages, la consommation non alimentaire, la nutrition et l'éducation des enfants comme pour la Banque Mondiale. Le rapport place les transferts monétaires dans le contexte du travail de protection sociale de l'Unicef qui se concentre sur les éléments fondamentaux suivants :

- transferts sociaux en espèces ou en nature ;
- programmes visant à garantir l'accès économique et social aux services : assurance maladie ou la suppression des frais ;
- services de soutien et de soins sociaux, y compris le soutien familial et les conseils;
- législation et politiques garantissant l'équité et la non-discrimination dans l'accès des enfants et des familles aux services et à l'emploi / aux moyens de subsistance, par exemple congé de maternité / paternité, législation sur l'égalité de rémunération.

Les principales conclusions de cette évaluation en série sont les suivantes :

- **Effets sur la nutrition et la sécurité alimentaire :**

Les populations recevant des transferts monétaires montrent une forte propension à investir dans l'alimentation, avec les résultats clés suivants :

(i) Impacts forts et toujours positifs sur les dépenses et la consommation alimentaires, avec une réduction du stress alimentaire qui en résulte tout au long de l'année (11 des 12 évaluations qui mesurent cet impact ont trouvé un effet positif).

(ii) Amélioration de la diversité alimentaire, y compris plus de protéines, de fruits, de légumes et de graisses (7 évaluations sur 9 ont trouvé cet effet).

(iii) Quelques impacts positifs sur l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant et sur le retard de croissance (4 évaluations sur 4 ont trouvé cet effet).

- **Effets sur l'éducation**

Les ménages avec enfants qui reçoivent des transferts monétaires montrent une forte propension à investir dans l'éducation, en utilisant des espèces pour payer les coûts directs (par exemple les frais de scolarité y compris les fournitures des enfants) et les coûts indirects (par exemple les transports), avec les résultats clés suivants :

- (i) de forts impacts sur les taux de scolarisation dans le primaire, la fréquentation et la réduction des taux d'absentéisme et d'abandon (7 des 8 évaluations ont révélé cet impact ont trouvé cet effet).

- (ii) Impacts similaires cohérents et forts sur l'enseignement secondaire (5 évaluations sur 5 ont trouvé cet effet).

- (iii) Effets positifs constants sur l'achèvement des études scolaires du moins dans le primaire, l'apprentissage et le rendement (4 évaluations sur 4 ont trouvé cet effet).

- **Effets sur la protection de l'enfance**

Les populations recevant des transferts monétaires ont procédé à un changement notable en matière de travail des enfants. On note une nette réduction du travail des enfants chez les bénéficiaires et chez d'autres c'est le passage du travail rémunéré au travail non rémunéré.

En 2016, le Document d'évaluation de Projet (PAD)¹²⁴ présentait les résultats d'un certain nombre d'études existantes tant au niveau du Burundi qu'au niveau africain et mondial comme pertinentes pour une conception efficace du projet¹²⁵.

Dans leur ensemble, les programmes de protection sociale existants ne sont pas axés sur la réduction de la pauvreté structurelle ni sur la consolidation de la résilience des ménages vulnérables et ne constituent pas un filet de protection sociale efficace. La plupart des interventions portent sur le court terme, elles sont dispersées et à petite échelle. Elles emploient différentes méthodes de ciblage et leur processus de suivi et d'évaluation d'impact étant limité, il a donc été difficile de mesurer leur

¹²⁴ Banque mondiale/ AID, Document d'Evaluation de Projet (Project Appraisal Document, PAD), 22 novembre 2016

¹²⁵ Banque mondiale, PAD nov. 2016, 31 p .

contribution à la réduction de la pauvreté et de mesurer leur impact sur les résultats de développement humain.

Les enseignements tirés de l'expérience de ces différents pays ont également conduit à une forme de capitalisation dans la conception et la mise en œuvre des projets financés par la suite. Au niveau international, des expériences menées dans des contextes comparables comme au Burkina Faso, le Niger, le Rwanda, le Togo et la Zambie ont également été sources d'enseignements et d'orientations sur la meilleure façon de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de transferts monétaires. Ainsi, les principales leçons et recommandations intégrées au projet financé par la Banque Mondiale au Burundi se résument comme suit :

(a) *Utiliser les transferts monétaires pour formuler une double réponse aux crises* : tenant à la fois lieu d'intervention de prévention/d'atténuation de crise et de réponse structurelle à la pauvreté chronique, les transferts monétaires peuvent jouer un rôle d'atténuation de premier plan pour les ménages affectés par des catastrophes naturelles ou des crises des prix, comme on l'a vu au Nicaragua. Ils peuvent aussi être utilisés dans des contextes d'appui aux déplacés/ réfugiés tant soit peu, lorsque des marchés sont disponibles. Ils permettent aux ménages de protéger le capital humain de leurs membres et aident à éviter le recours à des stratégies négatives d'adaptation aux risques ;

(b) *Les stratégies de soutien aux ménages vivant en situation d'extrême pauvreté requièrent une combinaison de transferts réguliers à long terme et de soutien à la promotion des investissements dans le capital humain des ménages* : ainsi, un programme de transferts monétaires d'urgence à court terme a des effets positifs immédiats sur la sécurité alimentaire et les dépenses liées à la satisfaction des besoins de base. Ces effets ne se prolongent pas au-delà de la durée de l'intervention. Pour cela, le Projet proposé doit nécessairement inclure aussi une approche à moyen terme visant à garantir un impact durable en établissant des transferts répartis sur une période de 30 mois (couverture potentielle des « 1000

premiers jours », qui correspondent à la période clé en matière de nutrition).

Il a également été démontré que les ménages non bénéficiaires vivant au sein des communautés ciblées bénéficient eux aussi des retombées des programmes en question.

(c) Les interventions menées au niveau communautaire peuvent contribuer à l'évolution des normes relatives à la prise de décision au sein du foyer et aux pratiques liées aux soins des enfants et à la nutrition : le choix des femmes comme réceptrices de l'argent peut accroître la participation de ces dernières aux décisions de dépenses et leur pouvoir de négociation au sein des ménages.

En outre, verser le transfert aux femmes garantit de facto qu'une plus large part des bénéfices sera consacrée à l'alimentation et à la satisfaction des besoins des enfants.

Les interventions communautaires propices à une évolution des normes contribueront à la consolidation des changements favorables au bien-être des femmes et des enfants et à atténuer les éventuels risques de recrudescence des violences domestiques et de conflits entre les ménages bénéficiaires et non bénéficiaires.

(d) Dans un environnement caractérisé par une pauvreté et une fragilité généralisée : il est nécessaire de parvenir à un équilibre entre la précision, le coût et la complexité du ciblage. L'utilisation de critères objectifs pour la sélection des provinces et des communes et pour le ciblage communautaire contribuera à la transparence du processus.

Un bon ciblage est essentiel pour soutenir les plus démunis. Une combinaison de ciblage géographique, de ciblage catégoriel et communautaire et l'emploi d'un test multidimensionnel des moyens d'existence (proxy means test, PMT) permet d'accroître la transparence, d'établir des comparaisons objectives entre les ménages et de donner aux communautés la possibilité d'exprimer leurs priorités.

(e) Pour faciliter l'exécution du projet et promouvoir le renforcement des capacités, en particulier au niveau local : il faut nécessairement établir des partenariats avec des organisations de la société civile et des ONG qui

prendront part à la prestation d'assistance technique dans le cadre du ciblage et également dans la mise en œuvre des mesures d'accompagnement (IEC).

Ces ONG peuvent également intervenir au niveau des mécanismes de responsabilité sociale, tels que le mécanisme de traitement des réclamations afin de renforcer la gouvernance locale du projet.

(f) *S'assurer que le cadre institutionnel mette des instruments concrets au service des parties prenantes* : le développement d'un système de filets sociaux efficaces commence par la définition d'une vision à long terme et d'une stratégie cohérente ; il est ensuite nécessaire d'y incorporer une valeur ajoutée concrète pour maintenir le dynamisme du processus.

(g) *Comme il a été prouvé au Liberia, en Sierra Leone et en Tanzanie* : un Management Information System (MIS), fournirait un socle à la conception et à l'exécution des programmes, permettant ainsi de démontrer l'impact de ces derniers auprès des décideurs politiques, des partenaires techniques et financiers et de la société civile et de consolider au niveau mondial les connaissances en matière de filets sociaux dans des contextes fragiles. Il s'agit d'une composante essentielle à la mobilisation d'un soutien accru des bailleurs et à l'expansion de la couverture des interventions proposées. Il est avantageux donc de développer un système de gestion de l'information (MIS) guidant la prise de décision stratégique.

(h) *Mettre en place les capacités de l'administration publique* : le projet doit soutenir aussi la consolidation des capacités gouvernementales de planification, d'exécution, de suivi et d'évaluation des filets sociaux de tous les secteurs impliqués dans la protection sociale, tant au niveau central qu'au niveau local. Il contribue également à la mise en place du personnel et des mesures d'incitation clés visant à maintenir les systèmes clés.

(i) *Coordination des bailleurs* : outre une vision large et à long terme du système de filets sociaux dans sa totalité, il est essentiel de promouvoir la coordination des partenaires et de clarifier les domaines d'intérêt et d'investissement afin de renforcer l'efficacité des ressources et d'éviter des duplications d'efforts inutiles.

Des mécanismes de coordination régulière peuvent aider à tirer des enseignements des programmes en place afin d'éviter les doublons et d'identifier d'éventuels domaines de collaboration, mais aussi contribuer à la pérennisation du programme sur le long terme en renforçant la confiance et l'intérêt des bailleurs à soutenir un programme de filets sociaux efficaces et bien ciblés.

3. Résultats

Sur la base des analyses faites et des points clés tirés de l'examen de la conception du projet et de l'expérience d'autres programmes de transfert monétaire en Afrique et dans le monde, les résultats principaux peuvent être résumés en ces termes.

3.1 Les éléments clés jugés les plus efficaces sur le programme Merankabandi

L'approche Cash⁺ à deux volets, combinant les transferts monétaires inconditionnels (TMI) avec des interventions de communication pour le changement de comportement (CCC) s'est avérée être l'approche la plus efficace pour atteindre des objectifs essentiels comme l'amélioration de la nutrition, la santé, l'éducation et le bien-être des familles avec des enfants.

Des transferts monétaires réguliers et prévisibles permettent en principe aux ménages extrêmement pauvres de réduire la pression quotidienne pour la survie et de libérer du temps pour réduire le travail journalier ainsi que le travail des enfants, l'exode rural des hommes et la vente des chèvres. Cela donne la possibilité de consommer plus et de meilleure qualité, investir dans ses propres parcelles et des jardins potagers, pour acheter de petits animaux, améliorer l'état du logement et ses infrastructures (installations d'eau potable et d'assainissement, électricité) ainsi que dans le capital humain des membres de la famille, en particulier les enfants, en termes d'éducation, de santé et dans les activités génératrices de revenus et les groupes d'épargne et de crédit qui renforcent la résilience et ainsi sortir de la pauvreté structurelle.

En examinant un certain nombre d'études sur des projets similaires de filet de sécurité sociale et de transfert monétaire dans divers pays, nous

avons pu relever un certain nombre de facteurs essentiels qui militent en faveur de l'efficacité du Cash⁺ tels que :

- le processus de ciblage minutieux visant à identifier les « vrais » bénéficiaires visés
- le système de paiement en espèces moderne et innovant à l'aide de téléphones portables
- le ciblage des femmes en tant que bénéficiaires des transferts monétaires pour assurer les meilleurs avantages aux enfants
- l'utilisation d'une stratégie d'IEC utilisant divers médias et axée sur la communication interpersonnelle, que ce soit à domicile ou dans les centres de formation communaux fournis par le projet
- l'intégration des institutions communautaires et de tous les partenaires qu'ils soient gouvernementaux, de la société civile ou du secteur privé et d'autres PTF disponibles
- l'offre d'une gamme de packages IEC couvrant les messages essentiels dans les domaines de la nutrition et de la santé, du développement de la petite enfance, des droits civils et des obligations (cartes d'identité, certificats de naissance), l'autonomisation des femmes, l'épargne et le crédit et les activités génératrices de revenus
- l'existence d'un système fonctionnel de gestion des plaintes et réclamations
- l'existence d'une approche intégrée avec tous les programmes de protection sociale contribuant à une approche sectorielle inclusive et coordonnée.

3.2 Les éléments clés à partir de la conception des programmes Chash⁺

D'autres effets et impacts positifs sont à noter dans la mise en œuvre de l'approche. Il s'agit de :

- la réduction de la pauvreté sur le court terme par les transferts monétaires qui permettent aux ménages de consommer des aliments plus abondants et de meilleure qualité, mais aussi d'avoir accès aux services de base,

- la réduction de la pauvreté sur le moyen terme au travers de l'évolution des comportements positifs et durables qui ont permis de générer des synergies entre la santé, la nutrition, l'apprentissage et les activités génératrices de revenu.

En outre, les processus de ciblage et les bases de données des personnes éligibles/ bénéficiaires qui en découlent fournissent un mécanisme permettant de cibler de façon efficace et transparente les populations en situation d'extrême pauvreté, par un mécanisme de ciblage efficace donc susceptible d'être utilisé aussi pour d'autres projets potentiels, permettant ainsi à l'ensemble du système de protection sociale d'améliorer son ciblage et donc son impact à moindre coût. En outre, cela permet à tous les secteurs de disposer d'un outil fiable pour améliorer les programmes en guidant la conception de ces derniers et en orientant les projets d'investissement dans les secteurs sociaux.

Mais pour atteindre ces buts, une implication complète de tous les acteurs pertinents à tous les niveaux est requise comme précondition pour atteindre le plein impact prévu, en particulier une intensification envisagée des efforts gouvernementaux pour mettre pleinement en œuvre la politique nationale de protection sociale avec le soutien des PTF en considérant d'autres programmes de protection sociale cruciaux (cantines scolaires, extension de la protection sociale, programmes de travaux publics, etc.).

Par ailleurs, le succès du Projet dépend aussi du système de gestion des informations et base de données (MIS) qui fournit des informations en temps réel aux décideurs du programme. Il est important que dans ce système de gestion des informations contienne d'autres fonctionnalités comme les modules de suivi évaluation d'effets et d'impacts ainsi que celui de gestion des plaintes.

Comme prévu par le Document du Projet (PAD), des mécanismes de responsabilité sociale, tels que le mécanisme de traitement des réclamations, font partie intégrante du projet, ceci afin de renforcer la gouvernance du Projet. En effet, le projet a mis en place un système fonctionnel de gestion des plaintes et réclamations ce qui a permis de

relever les différents types de plaintes. Les plus communes sont : (i) *la gestion du téléphone* : le téléphone étant vu comme un appareil de « luxe » surtout aux yeux de la population rurale. Certains pensent que les femmes ne devraient pas en posséder alors que leurs maris n'en ont pas. Il y a aussi les conflits familiaux soit par rapport à (ii) *la gestion du transfert monétaire au sein du couple* : au début du programme, il était très difficile pour les hommes d'accepter que leurs femmes perçoivent le transfert, car d'après eux, l'homme est source de revenu selon la culture burundaise. Enfin, il y a (iii) *les conflits entre les filles-mères et leurs mères ou autre parenté* : dans ces cas c'est la mère biologique qui portait souvent plainte pour recevoir ne fût-ce que la moitié du transfert, car d'après elle c'était grâce à son enfant que ses parents ou autres membres de la famille ont pu être bénéficiaire du programme. Enfin, il y a les erreurs d'inclusion et les paiements non reçus ou retardés.

3. Discussions

3.1 Effets positifs et impacts visibles

Il s'agit de répondre à une question importante. En quoi les programmes de transferts monétaires ont eu des effets positifs et des impacts visibles au sein des populations bénéficiaires ?

Le Cash⁺ en plus de de son caractère prévisionnel ce qui donne une certaine assurance au bénéficiaire, il est accompagné de plusieurs activités complémentaires pour le changement de comportement. Selon G. Rocher, le changement social (ou sociétal) est « toute transformation observable dans le temps, qui affecte, d'une manière qui ne soit pas que provisoire ou éphémère, la structure ou le fonctionnement de l'organisation sociale d'une collectivité donnée et modifie le cours de son histoire ».

L'analyse des différents rapports d'études et d'évaluation de plusieurs projets et programmes exécutés dans plusieurs pays en Afrique et dans le monde souligne un certain nombre d'effets et impacts positifs visibles sur la vie des ménages bénéficiaires.

Ces effets sont entre autres :

- la grande partie des transferts monétaires est utilisée pour l'alimentation ou l'amélioration de la nutrition, ce qui a conduit à un

mieux-être des familles en comparaison avec les familles non bénéficiaires en général

- l'acquisition des intrants agricoles a été rendue facile entraînant une augmentation de la production agricole
- la diminution de la vente des chèvres au marché (car ceux qui les ont achetés les gardent pour longtemps et ne sont pas obligés de les vendre pour satisfaire à tel ou tel autre besoin) et un début des investissements dans l'élevage du petit bétail
- les bénéficiaires commencent à adhérer à des groupements d'épargne et de crédit mutuel
- l'amélioration des conditions de l'habitat
- la stabilisation des hommes dans les foyers qui auparavant faisaient l'exode rural
- la diminution du banditisme dans les villages et sur les collines¹²⁶.

La plupart de ces effets positifs coïncident avec ceux attendus dans la conception du projet et confirmés par les études susmentionnées ainsi que d'autres projets de transferts monétaires.

Les transferts monétaires réguliers et prévisibles permettent aux ménages extrêmement pauvres de réduire la pression quotidienne pour la survie et de libérer du temps pour réduire le travail journalier ainsi que le travail des enfants, l'exode rural des hommes et la vente des chèvres, de consommer plus et de meilleure nourriture, pour investir dans ses propres parcelles et des jardins potagers, pour acheter de petits animaux, investir dans l'état du logement et ses infrastructures (installations d'eau potable et d'assainissement, électricité) ainsi que dans le capital humain des membres de la famille, en particulier les enfants, en termes d'éducation, de santé et dans les activités génératrices de revenus et les groupes d'épargne

¹²⁶ Correspondant avec l'observation de « moins de mendicité et moins de vols » dans le projet *Terintambwe*, voir : Concern Worldwide/ IDS, Final Evaluation Report. Concern's Graduation Model Programme in Burundi (Stephen Devereux et als.), December 2015, p. xiv

et de crédit qui renforcent la résilience et sortent de la pauvreté structurelle au fil du temps.

La plupart de ces effets positifs coïncident avec ceux attendus dans la conception du projet et confirmés par les résultats susmentionnés d'autres projets de transferts monétaires, tels que l'évaluations sérielles de la Banque mondiale (2012) et d'Unicef (2015) et le projet du Concern International (2015) qui a appliqué une approche similaire (transferts monétaires par téléphones mobiles et activités de changements de comportements).

3.2. Défis et difficultés observés

Il est important de relever certains défis et difficultés qui peuvent intervenir lors de la mise en œuvre de l'approche, ceci afin de prendre des mesures idoines pour les éviter. Sur le plan méthodologique, il est important de mentionner deux types d'erreurs communes à ne pas commettre : erreur d'inclusion et erreur d'exclusion. Les erreurs d'inclusion concernent les bénéficiaires qui en principe ne devraient pas être dans le groupe cible défini mais qui y sont et qui participent au programme. C'est le cas des personnes qui ne sont pas extrêmement pauvres ou qui ne sont pas éligibles parmi les 20% très pauvres, mais qui sont quand même enrôler parmi les bénéficiaires. Celles d'exclusion concernent des personnes qui devraient être bénéficiaires, mais qui ne le sont pas et ne qui font pas encore partie du programme et, de ce fait, sont privés des transferts monétaires auxquels ils ont pourtant droit.

L'ampleur des erreurs d'inclusion et d'exclusion induites par le PMT varie en fonction d'un certain nombre de paramètres, dont le degré d'hétérogénéité au sein de la population globale d'une part et au sein de la population pauvre d'autre part, de la taille relative de la population des bénéficiaires ciblés et du niveau d'erreurs dans la mesure de l'indicateur de bien-être social. Plusieurs problèmes liés aux variations des performances du PMT ont été identifiés et méritent que l'on s'y attarde. Tout d'abord, les simulations ex ante se fondent dans la plupart des études de cas sur les performances relevées dans la même base de données que celle utilisée pour générer le PMT ; il est donc possible que les estimations d'erreurs

soient optimistes par rapport aux performances réelles du ciblage sur le terrain. En outre, le changement des coefficients estimés du PMT est particulièrement préoccupant si l'enquête nationale d'où ont été tirés les coefficients du PMT n'est pas récente.

En outre, la base de sélection des ménages bénéficiaires de ces projets de transferts monétaires sont généralement les enquêtes nationales de l'EDS, de l'ECVMB et donc le temps écoulé entre le moment du démarrage du projet pour les TM d'une part et pour les AC d'autre part, est très important afin d'éviter les risques de distorsion des valeurs PMT.

Le ciblage catégorique d'un nombre fixe de bénéficiaires par province et d'un pourcentage fixe de propriétaires fonciers les plus pauvres « parmi les plus pauvres » peut également porter à des critiques de la part des communautés. Il serait mieux d'optimiser au maximum la méthodologie de ciblage et la portée du projet en incluant les caractéristiques des logements et les actifs dans l'évaluation des ressources des ménages.

Ainsi, pour éviter les fluctuations des montants reçus par les bénéficiaires dues généralement aux variations de taux de change, il serait bon de passer à un montant fixe en monnaie locale pour permettre des montants prévisibles indépendamment de l'amortissement.

Par rapport au volume du TM, il serait mieux indiqué d'opter pour une prolongation du temps et de la portée (mise à l'échelle) du projet en coopération avec d'autres partenaires que possible pour maintenir le niveau de consommation des ménages les permettant des investissements dans le capital humain de sorte que cela leur permette d'augmenter leur propre capacité à générer des revenus et de sortir durablement de la pauvreté structurelle.

En ce qui concerne la couverture limitée du Projet par rapport au nombre total des ménages extrêmement pauvres il serait bon d'envisager des mesures d'atténuation pour les ménages non bénéficiaires à proximité et plaider pour augmenter les financements des transferts monétaires pour réduire des conflits potentiels entre les ménages bénéficiaires ciblés « les plus pauvres parmi les pauvres » et les ménages voisins également pauvres

Par rapport à la motivation parfois faible du personnel local et le manque d'engagement des autorités locales, il serait bon d'impliquer les autorités et responsables locales avec des primes d'incitation et de performance du personnel local.

Conclusion

Dans le but de réduction durable de la malnutrition et de la pauvreté et de renforcement de la résilience des communautés les plus vulnérables, il est clair que l'approche Cash+ est une des méthodes à recommander. Les analyses faites plus haut soulignent un certain nombre d'effets et d'impacts positifs sur l'efficacité de cette approche à savoir qu'une partie considérable des transferts monétaires est utilisée pour l'alimentation ou l'amélioration de la nutrition. Elle a rendu aux bénéficiaires un accès plus facile aux intrants agricoles avec une augmentation de la production agricole entraînant ainsi une diminution de la vente des chèvres et un début d'investissements dans l'élevage du petit bétail. En outre, on assiste aussi à un nombre croissant des groupements d'épargne et de crédit mutuel et à une amélioration des conditions de l'habitat avec une stabilisation des hommes dans les foyers qui auparavant faisaient l'exode rural avec une diminution du banditisme sur les collines.

La plupart de ces effets positifs coïncident avec ceux attendus dans la conception des programme Cash+ ce qui témoignent de l'efficacité de l'approche.

Néanmoins, certains défis et difficultés peuvent également être observés. Cela provient généralement du processus du ciblage des ménages les plus pauvres ou vulnérables et du montant fixé des transferts monétaires.

Enfin, il est très important que les deux composantes du programme démarrent de façon simultanée afin d'atteindre une grande efficacité dans les résultats attendus.

Il faut toutefois noter que la plupart des programmes de TMI restent encore à une petite échelle en Afrique sub-saharienne. Généralement, ces programmes couvrent environ 10 % de la population africaine, alors qu'en réalité ils devraient en couvrir quatre fois plus (au moins 40 % vit sous le

seuil de l'extrême pauvreté). Le montant des prestations est souvent faible par rapport aux besoins. Les transferts monétaires correspondent aujourd'hui en moyenne à 10 % du seuil de pauvreté nationale dans les pays à faible revenu. Ainsi, la majorité de ces programmes n'ont pas atteint l'échelle nécessaire pour effectivement appuyer les populations pour lesquelles ils sont conçus.

Références bibliographiques

- Banque mondiale, 2018 : *Projet d'appui aux Filets Sociaux – Merankabandi*, Rapport préparatoire de la Revue à mi-parcours, République du Burundi/ Banque mondiale.
- Banque Mondiale/ UNICEF, 2014: *Assessment of Social Safety Nets in Burundi, Contribution to the operationalization of the National Social Protection Policy*, World Bank Publications
- BEEGLE Kathleen, COUDOUEL Aline, et MONSALVE Emma, 2018 : *Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel* Africa Development Forum, co- publication Banque Mondiale/AFD, 421 p.
- BESLEY Tim et KANBUR Ravi, 1990 : *The principles of targeting (Vol. 385) : Office of the Vice President, Development Economics*, World Bank.
- CARLO del Ninno et MILLS Bradford, 2016 : *“Les filets sociaux en Afrique. Méthodes efficaces pour cibler les populations pauvres et vulnérables en Afrique”*, Série Forum pour le développement de l'Afrique, co-publication Banque mondiale/Agence Française de Développement, pp. 1-18.
- COADY David, GROSH Margaret & HODDINOTT John, 2004 : *Targeting of transfers in developing countries : Review of lessons and experience*, World Bank Publications.
- Concern Worldwide/ IDS, 2015 : *Final Evaluation Report. Concern's Graduation Model Programme in Burundi*, Stephen Devereux et als.

- GARCIA Marito and MOORE Charity M. T., 2012 : *The Cash Dividend. The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa*, World Bank Publications, 21 févr. 2012 ; 436 p.
- HANDA Sudhanshu, DAIDONE Silvio, PETERMAN Amber, DAVIS Benjamin, PEREIRA Audrey, PALERMO Tia, and YABLONSKI Jennifer, 2018 : *“Myth-Busting ? Confronting Six Common Perceptions about Unconditional Cash Transfers as a Poverty Reduction Strategy in Africa”*, in : *The World Bank Research Observer*, vol. 33, no. 2, pp. 259-298
- MONCHUK Victoria, 2015 : *Réduire la pauvreté et investir dans le capital humain: Le nouveau rôle des filets sociaux en Afrique*, World Bank Publications.
- STOEFFLER Quentin, MILLS Bradford et CARLO del Ninno, 2016, *“Reaching the Poor : Cash Transfer Program Targeting in Cameroon”*, AgEcon Search, Selected Paper prepared for presentation at the 2015 Agricultural & Applied Economics Association and Western Agricultural Economics Association Annual Meeting, San Francisco, CA, July 26-28, [World Development](#), vol. 83, issue C, pp. 244-263, <http://ageconsearch.umn.edu>,
- UNICEF, Evaluation Office 2015 : *Cash Transfer as A Social Protection Intervention : Evidence from UNICEF Evaluations 2010-2014*.
- VANISTENDAL Stefan, 2015 : *La Résilience ou le réalisme de l'espérance : Blessé, mais pas vaincu*, Ed. actualisée, Les Cahiers du BICE.