

L'impact des transferts sociaux sur les dynamiques communautaires dans la région de Tigray, en Éthiopie

Pamela Pozarny, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
et Sara Pavanello, Oxford Policy Management.

En 2011, l'office de l'Emploi et des Affaires Sociales de la région de Tigray a lancé avec le soutien de l'UNICEF le programme pilote de transferts sociaux en espèces (PPTSE). Circonscrit à cette région, le PPTSE vise à améliorer la qualité de vie des orphelins, des enfants vulnérables, des personnes âgées et des personnes porteuses de handicap en leur offrant un meilleur accès aux soins de santé, à l'éducation et à d'autres services fondamentaux.

Ce programme est mis en œuvre dans deux *woredas* ou districts, l'un urbain (Hintalo Wajirat) et l'autre rural (Abi Adi). Le programme offre des transferts mensuels en espèces d'une valeur de 7,88 dollars aux plus pauvres et aux ménages aux capacités de travail rémunéré limitée. Les ménages éligibles reçoivent en outre un bénéfice de 1,27 dollar par enfant ainsi qu'un supplément de 0,50 dollar pour chaque enfant inscrit à l'école, pour un nombre maximum de quatre enfants. À ces transferts s'ajoutent 2 dollars par enfant porteur de handicap, 2,54 dollars par adulte porteur de handicap et 3,05 dollars par personne âgée dépendante.

Les ménages bénéficiaires sont identifiés par des comités communautaires appelés Coalitions de soins communautaires (CSC), sur indication des assistants sociaux du district. En 2014, ce programme couvrait 3 767 ménages, dont 75 pour cent dirigés par des femmes. La phase pilote se terminera fin 2014.

L'évaluation

La présente étude se fonde sur des données récoltées sur le terrain en mars 2014. Elle a pour vocation d'alimenter une plus ample évaluation du PPTSE menée par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI), en collaboration avec l'*Institute of Development Studies* (Institut d'études du développement) et du département d'économie de l'université de Mekelle. Cette évaluation a été réalisée dans le cadre plus vaste d'une étude menée au niveau de six pays afin d'identifier l'impact des programmes de transferts en espèces sur le pouvoir de décision des ménages, les économies locales et les réseaux sociaux d'Afrique sub-saharienne. L'enquête de Tigray a impliqué divers éléments : des groupes témoins, des entretiens approfondis et des études de cas de ménages ; des méthodes et outils participatifs ont en outre été employés, dont la cartographie sociale, l'analyse des modes de vie, l'analyse institutionnelle et l'analyse des revenus et des dépenses des ménages.

Impact

Impact sur les finances des ménages – Les transferts en espèces constituent un filet de sécurité permettant à ses bénéficiaires de satisfaire leurs besoins immédiats et de stabiliser leur niveau de consommation ; la plupart des ménages participants ont déclaré que ces transferts avaient entraîné une amélioration considérable de leur régime alimentaire, de leur hygiène personnelle, de leurs conditions de logement, de leur accès à l'éducation et des performances scolaires des enfants inscrits dans l'enseignement primaire et secondaire.

Le versement de ces transferts a permis aux ménages de mieux planifier leurs dépenses et de minimiser le recours à des stratégies d'adaptation, telle que la mendicité ou le métayage. Un certain nombre de bénéficiaires a ainsi pu se lancer dans de nouvelles activités, telles que le petit commerce ou l'agriculture, tout en épargnant, les activités qui demandent de prendre des risques et de s'organiser à l'avance. Les transferts ont en outre accordé aux femmes chefs de famille un meilleur accès aux ressources et un plus grand contrôle sur ces dernières, leur permettant ainsi d'engager des ouvriers plutôt que de dépendre de métayers.

Impact sur l'économie locale – Le PPTSE a dynamisé les commerces locaux. Les ménages ont en effet été en mesure de s'approvisionner tout au long du mois grâce aux crédits plus volontiers accordés par les commerçants, eux mêmes moins effrayés par la possibilité de ne pas récupérer les sommes dues, ce qui a alimenté un plus grand sentiment de sécurité chez les bénéficiaires. En outre, les sommes injectées chaque mois dans l'économie locale n'ont pas engendré d'inflation.

Impact sur les réseaux sociaux – Au niveau local, le PPTSE a resserré le tissu social et encouragé le partage des risques entre les bénéficiaires. Certains d'entre eux ont rejoint des groupes d'épargne informels ou des réseaux communautaires dont l'activité consiste à promouvoir l'entraide et la collaboration économique. Les transferts en espèces ont permis aux ménages d'apporter leur contribution aux institutions locales, telles que l'église ou les CSC, mais aussi d'aider d'autres ménages pauvres, de renforcer le capital social ou les comportements solidaires. Cette régénération du lien social a promu la notion de réciprocité au sein de la communauté et a suscité une confiance et un espoir accru dans l'avenir. Les progrès en matière d'inclusion sociale ont toutefois leurs limites : les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de rejoindre les principaux réseaux locaux, à savoir les sociétés d'inhumation (ou *Iddir*), dissuadés par des cotisations exorbitantes. Dans l'ensemble, le processus de ciblage du PPTSE a suscité peu de jalousies et a été considéré comme juste.

Conclusions

L'issue de l'évaluation permet de recommander un renforcement des CSC afin de permettre à ces derniers de mieux assumer leurs responsabilités, notamment la gestion des soins communautaires et des réseaux de soutien. Des conseils plus particuliers peuvent être formulés : revoir les modalités d'adhésion aux CSC, mettre en place des programmes de développement de capacités, soutenir une plus grande systématisation de la planification d'activités et convenir d'une série de principes opérationnels. Ce rapport encourage également à réviser le manuel d'exploitation du CSC afin de concevoir des modalités de soutien adaptées à différentes catégories de bénéficiaires, en distinguant ceux capables d'assumer des activités génératrices de revenus de ceux qui ne le sont pas.

Cette évaluation propose de renforcer les institutions et capacités au niveau du district afin de garantir une supervision plus efficace du PPTSE. Le rôle et les responsabilités des travailleurs sociaux dans la mise en œuvre du programme devraient en outre être clarifiés. Il serait de plus possible d'améliorer les finances et le bien-être des ménages en resserrant les liens unissant le PPTSE aux initiatives existantes de renforcement des moyens de subsistance. Si les CSC cherchent à éviter la jalousie des bénéficiaires en limitant ces derniers à un seul programme, l'accès à des services complémentaires permettrait néanmoins de réduire les risques économiques et sociaux tout en promouvant une autonomie accrue et un plus grand bien-être. Une telle structure pourrait servir de stratégie de sortie pour les ménages capables de se lancer dans des activités génératrices de revenu.

Il conviendrait par ailleurs d'envisager d'ajuster les bénéfices à l'inflation, dans la mesure où la baisse du pouvoir d'achat est susceptible d'amoindrir les effets du programme. De nombreux bénéficiaires souffrant de l'inflation généralisée ont d'ailleurs manifesté leur préférence pour des transferts alimentaires.

Références :

Oxford Policy Management (2014). *Qualitative research and analyses of the economic impact of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa: Ethiopia Country Case Study Report. PtoP project report*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

Pour de plus amples informations, contactez l'équipe du PtoP par email <ptop-team@fao.org> ou visitez le site internet <www.fao.org/economic/ptop>.

Traduit par Amélie Courau.