

L'impact du programme de bourse pour l'enfance au Lesotho

Benjamin Davis, Silvio Daidone et Joshua Dewbre, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ;
Katia Covarrubias, Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID)

Le programme de bourse pour l'enfance (PBE) du Lesotho a mis en place un système de transferts en espèces visant à réduire la malnutrition, améliorer l'état de santé de la population et faire augmenter le taux de scolarisation parmi les orphelins et les enfants en situation de vulnérabilité. Depuis sa création en 2009, ce programme a traversé une profonde mutation : son financement est désormais majoritairement assumé par le gouvernement et le cadre institutionnel et opérationnel nécessaire à son fonctionnement à l'échelle nationale a été mis en place. Aujourd'hui, le PBE couvre près de vingt mille ménages repartis sur l'intégralité du territoire, dont soixante-cinq mille enfants.

Les données de base récoltées en 2011 ont révélé que les ménages bénéficiaires recevaient un transfert trimestriel de 360 malotis (M), soit environ 36 dollars américains (USD). En avril 2013, ce montant a été indexé sur le nombre d'enfants de chaque ménage et a été fixé à 360 M pour un ou deux enfants, 600 M pour trois ou quatre enfants et 750 M pour cinq enfants ou plus. Pendant la période d'étude, les délais de paiement n'ont pas toujours été respectés.

L'évaluation

L'évaluation d'impact effectuée repose sur la réalisation d'un essai randomisé contrôlé dans le cadre duquel un échantillon représentatif des bénéficiaires du PBE et un groupe témoin ont été interrogés à deux reprises : la première fois à l'occasion d'une enquête de base menée en 2011 et la seconde lors d'un entretien de suivi réalisé en 2013. Conjuguant ces données à d'autres récoltées par le biais d'une enquête menée auprès d'entreprises, une évaluation d'impact à l'échelle de l'économie locale (méthode LEWIE) a pu simuler les effets du PBE sur l'économie locale. Des chercheurs se sont renseignés sur la façon dont les bénéficiaires percevaient l'impact du PBE sur le pouvoir de décision des ménages, les dynamiques communautaires et les réseaux sociaux. Enfin, une étude a été menée afin de chiffrer les coûts historiques du PBE et de déterminer s'il était abordable dans le climat fiscal de l'époque.

Impact

Hausse des dépenses destinées aux enfants – Les ménages bénéficiaires se sont strictement conformés à la consigne du PBE de consacrer les fonds distribués avant tout aux enfants. Le PBE a ainsi générée une hausse des dépenses liées à l'activité scolaire, notamment une augmentation de vingt-six points de pourcentage de la part d'élèves âgés de six à dix-neuf ans possédant un uniforme et des chaussures. Les effets du PBE ont par ailleurs été plus prononcés pour les enfants de moins de douze ans, dans la mesure où les 60 M (6 USD) qui leur étaient accordés au départ ont par la suite été revus à la hausse et fixés à 83 M (8,30 USD).

Progrès en matière d'enregistrement des naissances et de santé infantile – Le PBE a entraîné une hausse de l'enregistrement des naissances (l'une des exigences initiales du programme) de trente-sept points de pourcentage chez les enfants âgés de moins de six ans. Bien que l'étude n'ait pas montré d'augmentation du nombre de visites d'enfants en centres de santé, elle a fait état d'une réduction de quinze points de pourcentage de la proportion d'enfants de moins de cinq ans tombés malades avant l'enquête.

Hausse de la scolarisation – Le PBE a entraîné une augmentation du nombre d'enfants inscrits dans l'enseignement primaire plus particulièrement chez les adolescents de sexe masculin qui, sans ce programme, auraient peut-être abandonné l'école. Le PBE n'a pas eu toutefois d'effet observable sur d'autres dimensions de la progression scolaire.

Protection accrue contre l'insécurité alimentaire – Alors que la sécurité alimentaire demeure une question délicate au Lesotho, le PBE a permis de réduire la durée des phases de pénuries alimentaires extrêmes traversées par les ménages, un progrès qui a profité aussi bien aux adultes qu'aux enfants. Cependant, les effets positifs du PBE sur la consommation alimentaire et sur la diversité du régime alimentaire se concentrent autour des dates de paiement, ce qui peut probablement s'expliquer par l'imprévisibilité de ces derniers.

Impact sur le mode de vie des ménages – Le PBE a stimulé l'achat d'intrants agricoles (comme les pesticides) ainsi que la production de maïs et de légumes. Cette tendance peut sans doute en partie s'expliquer par la distribution d'une allocation alimentaire en 2012 et 2013, une mesure d'urgence prise suite à une crise de l'offre alimentaire provoquée par de mauvaises récoltes. Plusieurs tendances ont en outre été observées chez les bénéficiaires : une moindre participation à l'emploi salarié, une plus grande résistance face aux chocs et une moindre prédisposition à adopter des stratégies d'adaptation perturbatrices.

Impact sur les réseaux sociaux – Le PBE a consolidé les ententes informelles de partage au niveau communautaire, entraînant une intensification du soutien en nature et en espèces entre ménages bénéficiaires et non-bénéficiaires. L'existence de liens solides de réciprocité a en outre renforcé le sentiment d'estime de soi au sein des communautés de bénéficiaires du PBE.

Impact sur l'économie locale – La méthode LEWIE a montré que les transferts du PBE pouvaient potentiellement générer des multiplicateurs de revenus relativement importants, dans la mesure où chaque maloti versé aux ménages pauvres pouvait augmenter le revenu local de 2,23 M, un mécanisme profitant avant tout aux ménages non éligibles, de façon indirecte. Si les contraintes foncières et financières limitent la capacité de réaction sur le plan de l'offre, une plus forte demande de marchandises locales pourrait toutefois entraîner une hausse des prix ; dans un tel scénario, le véritable multiplicateur de revenus ne s'élèverait qu'à 1,36 M.

Coût et abordabilité – Les évaluations de coûts actuels et futurs du programme suggèrent que le PBE est abordable à moyen terme (2014/15–2017/18) dans le cadre macroéconomique actuel, mais également à long terme, malgré un degré de certitude bien plus faible quant aux hypothèses macroéconomiques. Le coût total du programme pendant la phase initiale de mise en œuvre (octobre 2007-décembre 2012) s'élève à 82 millions de malotis, dont 38 pour cent ont été versés aux bénéficiaires.

Références :

- Kardan, A., E. Sindou et L. Pellerano (2014). *Lesotho Child Grants Programme: The historic and future costs of the CGP and its affordability*. Travail élaboré sur la demande de l'UNICEF pour le gouvernement du Lesotho. Oxford, Oxford Policy Management.
- Oxford Policy Management (2013). *Qualitative research and analyses of the economic impact of cash transfer programmes in sub-Saharan Africa. Lesotho Country Case Study Report, PtoP project report*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.
- Pellerano, L., M. Moratti, M. Jakobsen, M. Bajgar et V. Barca (2014). *Child Grants Programme impact evaluation: Follow-up impact report*. Étude réalisée sur la demande de l'UNICEF/l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pour le gouvernement du Lesotho. Oxford, Oxford Policy Management.
- Taylor, E., K. Thome et M. Filipiski (2014). *Evaluating local general equilibrium impacts of Lesotho's Child Grants Programme. PtoP project report*. Rome, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et la Banque mondiale.
- 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.