

Une expérience d'extension géographique de programmes de transferts sociaux monétaires au Kenya

Winnie Mwasiaji, Coordinatrice du secrétariat national de protection sociale

Au Kenya, le ministère du Travail, de la Sécurité sociale et des Services Sociaux (MTSSS) est responsable de trois principaux programmes de transferts sociaux monétaires qui ont tous les trois été étendus en 2013 et vont passer par une nouvelle phase d'extension et d'intégration dans le cadre du programme Inua Jamii :

- le Programme pour les enfants orphelins et vulnérables (*Cash Transfer to Orphans and Vulnerable children, CT-OVC*), initié en 2004, a bénéficié à 253 000 ménages en 2014 ;
- le Programme pour les personnes âgées (OPCT), mis en œuvre en 2006 et destiné aux personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, bénéficie à 164 000 ménages.
- le Programme pour les personnes porteuses d'un handicap grave (PWSRCT), initié en 2010, bénéficiait à 27 200 ménages en 2014.

Tous ces programmes fournissent un transfert monétaire mensuel de 22 dollars (2 000 shilling kenyans) à leurs bénéficiaires versé tous les deux mois et ciblent les ménages en situation de pauvreté dont un membre au moins appartient à l'une des catégories couvertes par ces programmes (enfants orphelins et vulnérables, personnes âgées et personnes porteuses de handicap grave). Le principal objectif de ces programmes est d'améliorer le niveau de vie de ces ménages et de leur fournir un meilleur accès aux services sociaux.

Moteurs de l'extension des transferts monétaires au Kenya

Bien que relativement faible par rapport à l'effectif de la population cible (estimée à deux millions de ménages), la couverture de ces programmes est passée de 226 730 à 450 000 ménages entre les années fiscales 2012-2013 et 2013-2014. L'extension géographique de ces transferts sociaux monétaires est le fruit de quatre facteurs principaux :

- le niveau élevé de pauvreté et de vulnérabilité au Kenya
- la nécessité de mettre en place des programmes répondant à l'Article 43 de la nouvelle Constitution, qui garantit « le droit universel à la sécurité sociale et l'obligation de l'État de fournir une sécurité sociale adéquate à ceux qui se trouvent dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres besoins ainsi qu'aux besoins des personnes à leur charge » ;
- la considération politique selon laquelle l'extension de ces programmes peut se voir récompensée par de bons résultats électoraux et répondre au besoins fondamentaux des communautés ; et
- l'évaluation d'impact du CT-OVC, qui a notamment révélé une réduction du taux de pauvreté de 13 pour cent parmi les bénéficiaires. (OPM, 2010).

Défis de mise en œuvre

Si plusieurs défis ont surgi lors de l'extension massive de 2013-2014, c'est avant tout parce qu'aucun plan d'expansion n'avait été prévu pour cette année fiscale. Le système de ciblage a quant à lui fait les frais de la mise en œuvre précipitée du processus d'extension (erreurs d'inclusion et d'exclusion). Parmi les difficultés qui ont entravé le processus d'expansion, on peut en outre citer la mauvaise qualité des infrastructures de certaines régions, le manque d'équipement et de véhicules, l'insuffisante diffusion des cartes nationales d'identité parmi les bénéficiaires potentiels, l'inadéquation des capacités (effectif et qualification du personnel), les retards des processus d'achats, la mise à disposition des fonds en début d'année financière et les coûts de fonctionnement inadéquats liés à la mise en œuvre du programme.

Enseignements tirés de la dernière phase d'extension

Malgré toutes ces difficultés, plusieurs enseignements ont pu être tirés :

- l'importance de la participation des dirigeants locaux qui contribue à une appropriation et une transparence accrues du processus ;
- l'utilisation de Systèmes informatiques de gestion (SIG) pour procéder au contrôle croisé des bases de données et l'accélération des paiements ;
- l'utilité de saisir les données relatives aux bénéficiaires potentiels au niveau local pour pouvoir faciliter et accélérer la vérification des informations ;
- l'importance d'un processus de ciblage continu ; et
- la nécessité de ne pas négliger le défi potentiel que représentent les intérêts politiques.

Mesures préparatoires pour la prochaine phase d'extension

Plusieurs réformes sont prévues pour soutenir la future expansion des programmes du MTSSS, telles que la mise en place de groupes de travail techniques et d'une équipe de gestion de programme et la consolidation de domaines de fonctionnement fondamentaux, tels que le ciblage, les paiements, le suivi et l'évaluation, les systèmes de suivi et d'évaluation et les mécanismes plaintes et de réclamations.

Une autre réforme envisagée consiste à revoir la conception du processus d'extension lui-même en mettant au point un outil de ciblage commun aux différentes composantes des programmes, en testant la collecte et la vérification en temps réel de données électroniques et en utilisant des données relatives à des bénéficiaires potentiels déjà mises à disposition par d'autres programmes (partage de données). Les réformes concernant les paiements incluent le recrutement d'un nouveau prestataire de services qui remplacera le système de paiement semi-manuel par un système électronique requérant une double authentification au moyen d'une carte à puce et de l'identification biométrique. Cette méthode de paiement pourrait également permettre d'offrir une solution d'épargne aux bénéficiaires.

Enfin, les Systèmes informatiques de gestion (SIG) des trois programmes seront associés à un [Registre unique](#) leur permettant de réaliser divers contrôles croisés et des vérifications du registre. Cet outil a l'avantage de réduire les doubles emplois en rendant possible la validation de l'identité des bénéficiaires inscrits dans ce registre à partir des données des Services du registre intégré de la population. Ce registre facilitera également l'identification d'irrégularités des montants versés et renforcera l'efficacité de la préparation des paiements.

En outre, il est actuellement envisagé de transférer certaines des fonctions des SIG au niveau national (notamment la saisie des données ou la gestion des modifications). Les mesures allant dans ce sens incluent le lancement de missions d'audit des TIC (technologies de l'information et de la communication) visant à identifier les infrastructures existantes ainsi que les manquements, l'achat d'équipement informatique (qui a déjà commencé) et le renforcement des capacités informatiques du personnel en charge de la mise en œuvre (qui a lui aussi commencé).

Les yeux tournés vers l'avenir

Un plan d'Expansion géographique commun fondé sur la carte de la pauvreté (dressée à partir du recensement national et de l'Enquête intégrée sur le budget des ménages kényans) a été mis au point. Le ciblage sera réalisé en fonction des critères convenus : 30 pour cent des ressources seront allouées au nivellement des circonscriptions afin d'assurer une équité géographique (par rapport au seuil de pauvreté) et 70 pour cent seront alloués sur le critère de la pauvreté.

Les ressources des trois programmes seront mobilisées conjointement puis consolidées par le biais du Cadre des dépenses à moyen terme, prévu pour rendre compte du plan d'extension au-delà de l'année financière en cours. En matière de renforcement des capacités, les ressources humaines seront consolidées grâce à un processus de rationalisation, des fonctionnaires seront redéployés et des employés supplémentaires seront recrutés si nécessaire. L'amélioration de la collecte d'informations reposera sur la mise en place de structures de sensibilisation de la communauté et sur le renforcement des capacités des responsables municipaux et sous-municipaux visant à consolider l'appropriation du programme (*ownership*) et la qualité de sa mise en œuvre. L'objectif est d'atteindre 521.000 familles en 2016.

Référence:

OPM (2010). *Cash Transfer Programme for Orphans and Vulnerable Children (CT-OVC) Kenya – Operational and Impact Evaluation, 2007–2009. Final Report*. Oxford, Oxford Policy Management, <http://www.unicef.org/evaluation/files/OPM_CT-OVC_evaluation_report_july2010-final_Kenya_2010-019.pdf> (page consultée le 24 février 2015).

Ce *One Pager* entre dans le cadre du projet financé par le DFID et intitulé « Brésil et Afrique : lutte contre la pauvreté et autonomisation des femmes par le biais de la coopération Sud-Sud ».

Traduit par Amélie Courau.