

Extension d'un programme de transferts sociaux monétaires en **Zambie**

Stanfield Michelo, Directeur de la Protection sociale, ministère du Développement communautaire et de la Santé maternelle et infantile, Zambie

En Zambie, ce qui avait commencé comme une « expérience pilote » visant à tester les vertus et la faisabilité des transferts sociaux monétaires constitue désormais le programme de protection sociale phare du pays. Comment cette transformation a-t-elle été possible ?

En 2003, le ministère du Développement communautaire et des Services sociaux de l'époque a décidé de lancer le programme de transferts sociaux monétaires dans le district de Kalomo, situé dans la Province méridionale du pays, à partir d'un effectif initial de 159 ménages pauvres et sans force de travail. À l'époque, la population de la province était frappée par des niveaux élevés de faim et une forte prévalence du VIH/SIDA. Si Kalomo a été choisie, c'est parce qu'elle disposait des capacités administratives adéquates pour mettre en œuvre ce programme, dont le principal objectif consistait à faire reculer la faim et à briser le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Beaucoup ont montré une certaine réserve face à ce concept nouveau, c'est pourquoi l'extension de ce programme s'est fait avec prudence. En 2005, le programme a été implanté dans le district de Kazungula puis dans celui de Monze, en 2007 ; il couvrait alors environ un millier de ménages. Il a ensuite été institué à Katete par le biais du système universel de pensions ciblant les personnes âgées de plus de soixante ans, sans aucun critères socio-économiques. En 2010, une allocation pour l'enfance a été introduite dans les districts de Kalabo, Shangombo et Kaputa afin de réduire la pauvreté infantile ; il s'agit d'un programme de transferts sociaux monétaires inconditionnels ciblant les ménages comprenant un enfant de moins de cinq ans. Initié en 2010, il poursuivait le même objectif que le Programme de transferts sociaux monétaires, tout en se focalisant sur la scolarisation des enfants, la réduction du taux de mortalité, du taux de morbidité, des retards de croissance et de l'émaciation chez les enfants de moins de cinq ans.

En 2013, alors que ce programme était déjà en vigueur dans dix-neuf districts, où il bénéficiait à 61 000 ménages, des voix se sont fait entendre, en particulier celles de certains membres du Parlement, pour demander l'extension à d'autres districts. La même année, le nouveau gouvernement, élu pour son programme de protection des pauvres, a décidé une hausse inédite du budget consacré à ce programme afin de lancer une extension massive des transferts sociaux monétaires, avec une augmentation de l'ordre de 700 pour cent (passant de 2,7 à 23,8 millions de dollars). Cette décision se fondait sur les constats suivants :

- Le niveau résolument élevé de la pauvreté et un taux d'extrême pauvreté de 42 pour cent;
- L'aptitude au travail limitée d'entre 15 et 20 pour cent des ménages, comme les ménages dirigés par une personne âgée ou atteinte d'une maladie chronique ;
- La publication des résultats d'une évaluation d'impact solide et fiable mettant en lumière l'effet du programme sur des indicateurs clés tels que la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et le niveau de vie (voir Daidone *et al.*, 2015); et
- La solide expérience acquise par le ministère au fil des dix dernières années en matière de mise en œuvre, grâce à laquelle celui-ci pouvait désormais s'atteler à la tâche colossale que représentait l'expansion du programme.

L'expansion visait à étendre la couverture géographique et le nombre de bénéficiaires du programme et à mettre en place un système harmonisé ciblant les ménages à la capacité sans force de travail. Avant cette étape, le système en place se fondait sur quatre mécanismes de ciblage distincts : les ménages sans force de travail, une pension sociale universelle,, une allocation pour les enfants et des modèles catégoriels multiples. Une évaluation des catégories ciblées par chaque modèle (OPM *et al.*, 2015) a indiqué que les ménages sans force de travail présentaient une plus forte corrélation avec la pauvreté ; le système de ciblage a donc été harmonisé en ne se fondant que sur le mécanisme de ciblage des ménages sans force de travail. Un plan ambitieux, consistant à intégrer 31 districts et 145 000 ménages supplémentaires en l'espace de six mois, a ainsi vu le jour.

Les conséquences d'un échec de l'expansion auraient été désastreuses, aussi bien d'un point de vue politique que financier, dans la mesure où le gouvernement n'aurait pas été disposé à distribuer des fonds supplémentaires. L'extension étant de trop grande ampleur pour être discréditée par un échec, les décisions stratégiques suivantes ont été prises :

- Réorientation du soutien apporté par les bailleurs de fonds (partenaires) (les agences britannique et irlandaise d'aide au développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'ambassade finlandaise) vers le renforcement des capacités du Ministère pour l'achat d'équipement et de formation du personnel ;
- Recrutement de trois agents contractuels supplémentaires censés permettre de faire face à la période d'expansion ;
- Recrutement de professeurs chargés d'activités de recensement en période de vacances scolaires afin d'améliorer la qualité de la saisie des informations ;
- Introduction d'un test multidimensionnel de moyens d'existence présentant des caractéristiques du ciblage communautaire et impliquant un questionnaire portant sur les conditions de logement des ménages afin de déterminer leur niveau de pauvreté ;
- Formation d'équipes multidisciplinaires chargées de mener une série de visites inaugurales dans les différents nouveaux districts.

Parmi les principales difficultés rencontrées, on peut citer la mauvaise qualité du terrain et l'obstruction des routes par de fortes pluies qui ont entravé l'accès des équipes à certaines villes. La couverture limitée du réseau de téléphonie mobile a rendu difficile la prise de rendez-vous dans de brefs délais avec des membres des communautés. L'expansion du programme a été rendu possible par un paysage institutionnel propice en matière de vision, de plan stratégique et de politique. Après six mois, l'extension du programme a permis de passer de 19 à 50 districts et de 61 à 145 mille bénéficiaires. D'ici 2015, le ministère a l'intention de consolider les acquis, de se concentrer sur la saisie de données par technologie mobile, la conception du programme et de relier le programme à d'autres secteurs, tels que la santé et l'éducation.

Références:

- Daidone, S. *et al.* (2015). 'Productive Impact of the Child Grant Programme in Zambia', *One Pager*, No. 275. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, <http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP275_Productive_Impacts_of_the_Child_Grant_Programme_in_Zambia.pdf> (consulté le 24 février 2014).
- OPM and Rural Net Associates (2013). *Assessment of the Zambia Social Protection Expansion Programme Mechanisms*. Oxford, Oxford Policy Management and Rural Net Associates, <http://www.opml.co.uk/sites/default/files/Assessment%20of%20the%20Zambia%20Social%20Protection%20Programme%20Targeting_Final%20Report.pdf> (consulté le 24 février 2014).
- MCDMCH (2013) Social Cash Transfer Scheme: 24-month Impact Report for the Child Support Grant Programme <<http://www.cpc.unc.edu/projects/transfer/countries/zambia/zambia2019s-child-grant-program-24-month-impact-report>> (consulté le 24 février 2014).

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.