

Comment les transferts d'argent liquide peuvent améliorer la nutrition des enfants les plus pauvres

Évaluation d'un projet pilote de filet de sécurité dans le sud du Niger

Nous sommes l'organisation indépendante mondiale qui œuvre en faveur des droits des enfants. Nous trouvons scandaleux que des millions d'enfants restent privés de soins médicaux, de nourriture, d'éducation et de protection élémentaires et nous sommes bien décidés à changer les choses.

Save the Children UK est membre de l'Alliance internationale Save the Children et s'efforce de changer la vie des enfants dans plus de 100 pays.

Le projet pilote de filet de sécurité décrit dans ce document d'information a été financé par la Commission européenne. La Commission européenne est l'un des bailleurs de fonds humanitaires les plus importants au monde. Son service d'aide humanitaire (ECHO) a soutenu des opérations de secours coordonnées dans plus de 100 pays en dehors de l'Union européenne, depuis sa création en 1992. L'assistance humanitaire de la Commission atteint directement les populations en détresse, quels que soient leur nationalité, religion, sexe, appartenance ethnique, âge ou appartenance politique.

Publié par
Save the Children
1 St John's Lane
London EC1M 4AR
Royaume-Uni
+44 (0)20 7012 6400
savethechildren.org.uk

Première publication 2009

© The Save the Children Fund 2009

The Save the Children Fund est une association caritative enregistrée en Angleterre et au pays de Galles (213890) ainsi qu'en Écosse (SC039570). Société enregistrée sous le numéro 178159.

Cette publication est protégée par des droits d'auteur. Sa reproduction à des fins pédagogiques par quelque procédé que ce soit est autorisée, exempte de droits d'auteur ou d'autorisation préalable. Toute revente est interdite. La reproduction dans toutes autres circonstances nécessite l'autorisation préalable par écrit de l'éditeur, et pourra donner lieu au versement de droits d'auteur.

Composition : Grasshopper Design Company
Traduction : Brigitte Clark
Révision : Patricia Sommer

Table des matières

Introduction	1
L'impact de la hausse des prix alimentaires	2
Quelle est l'action de Save the Children ?	2
1 Comment les transferts d'argent liquide ont-ils changé la situation économique des ménages ciblés ?	4
2 Comment les ménages bénéficiaires ont-ils utilisé l'argent distribué ?	6
Produits alimentaires	7
Produits non alimentaires	7
Soins de santé	7
Eau	7
3 Couverture des besoins alimentaires de base	8
4 Signes d'une meilleure alimentation dans les ménages pauvres	10
5 Changement dans l'état nutritionnel des enfants ciblés	12



6 Changements dans les moyens d'existence et impacts à plus long terme	15
Protection des moyens d'existence	15
Reprise d'activités génératrices de revenus	15
Effets sur l'économie locale	16
Résultats inattendus	16
7 La difficulté d'un bon ciblage	18
L'acceptabilité du ciblage par la communauté	18
Prise en compte des filets de sécurité et des systèmes de solidarité traditionnels	18
Ciblage sur la base de critères économiques, de critères sociaux ou les deux ?	20
8 Les filets de sécurité au Niger : comment progresser ?	21
Filet de sécurité à court terme : une réponse ciblée à l'insécurité alimentaire	21
Filet de sécurité à long terme : un soutien régulier et prévisible pour réduire la pauvreté et la malnutrition des enfants	22
Notes de fin de texte	23

Introduction

Ce rapport présente les principaux résultats d'une évaluation d'un projet pilote de transferts d'argent liquide de Save the Children en faveur de 1 500 foyers parmi les plus pauvres dans le district de Tessaoua, dans la région de Maradi, au Niger. Les résultats de cette évaluation intéresseront les ONG, les gouvernements et les bailleurs de fonds qui participent à la planification et à la mise en oeuvre de programmes de sécurité alimentaire et de filet de sécurité.

Tous les ans, au moins 200 000 enfants de moins de cinq ans atteints de malnutrition aiguë, sont traités au Niger. Malgré les efforts concertés du gouvernement et des organismes d'aide pour faire face au problème depuis la crise alimentaire de 2005, un enfant de moins de trois ans sur sept souffre toujours de malnutrition aiguë. De plus, la moitié de tous les enfants de moins de cinq ans sont atteints de malnutrition chronique qui nuit à leur développement physique et mental.

Niger en bref

- Le Niger, l'un des pays les plus pauvres du monde, occupe la 174^{ème} place sur 179 pays dans le classement de l'Indice du développement humain.* 66 % de ses habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté international (1,25 \$ par jour).**
- Un enfant sur cinq meurt avant d'atteindre l'âge de cinq ans. Sur une population de 14 millions d'habitants, près de la moitié ont moins de 15 ans.
- La production alimentaire du pays est insuffisante pour subvenir aux besoins de sa population en accroissement rapide. Environ une personne sur cinq est confrontée à une insécurité alimentaire extrême.
- En 2005, le manque de pluie, les invasions de criquets pèlerins et les tendances anormales du marché ont provoqué une grave pénurie alimentaire. L'envol des prix des denrées alimentaires de base a déclenché une crise alimentaire majeure. Plus de 3,6 millions de personnes ont eu besoin d'une aide alimentaire.

* PNUD Indice de développement humain 2008, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

** UNICEF La situation des enfants dans le monde 2009, www.unicef.org/sowc09/

L'impact de la hausse des prix alimentaires

Les augmentations fréquentes et soudaines des prix des denrées alimentaires de base ainsi que leurs fluctuations saisonnières accentuent la vulnérabilité des ménages pauvres. En 2008, l'augmentation des prix alimentaires dans le monde et les problèmes économiques des régions avoisinantes du nord du Nigeria (qui ont entraîné des hausses de prix des denrées de base) ont encore mis à plus rude épreuve le pouvoir d'achat des ménages les plus pauvres du sud du Niger. Au début de la période de soudure de 2008, (qui débute en avril-mai et s'intensifie et culmine en juillet, août et septembre), quand le projet pilote de transferts d'argent liquide a débuté, le prix du millet, principale denrée de base, était environ 20 % plus élevé que la moyenne des cinq dernières années. Ceci est l'un des principaux facteurs qui ont contribué à accroître le nombre d'enfants malnutris dans la région.

Une récente étude conduite par Save the Children dans le sud du Niger¹ a révélé que la moitié de la population ne pouvait se permettre, dans une année dite « normale », d'avoir une alimentation équilibrée. Les faibles revenus de la population ne lui permettent pas de satisfaire ses besoins alimentaires minimums pendant une partie de l'année. Pourtant, un grand nombre de programmes et de politiques visant à lutter contre la malnutrition ne tiennent pas suffisamment compte de cette dimension économique. De même, au Niger, les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire qui ne sont pas correctement ciblés n'ont pas amélioré l'accès à la nourriture des ménages les plus pauvres.

Quelle est l'action de Save the Children ?

Save the Children traite les enfants atteints de malnutrition aiguë dans les districts de Maradi et de Zinder, dans le sud du pays, depuis 2005. Nous voulons réduire le nombre d'enfants qui meurent inutilement de malnutrition et d'autres maladies

évitables. Notre but est de mettre en oeuvre une stratégie de réduction de la faim qui aborde les causes fondamentales de la malnutrition plutôt que d'en traiter uniquement les symptômes.

Les études révèlent que la malnutrition au Niger est liée à la sécurité alimentaire et aux moyens d'existence, à une insuffisance en eau et assainissement et à la capacité limitée des familles de s'occuper de leurs très jeunes enfants.² Cependant, bien qu'un certain nombre de programmes tentent d'aborder certains de ces problèmes, les causes économiques de la malnutrition (c.à.d. le manque de revenus dans les ménages, surtout lorsque la période de soudure est à son apogée) ne sont généralement pas prises en considération. C'est pourquoi en 2008, Save the Children, en partenariat avec le CSR/PGCA³ du district de Tessaoua, a décidé de mettre en oeuvre un projet pilote de transferts d'argent liquide qui cible les ménages les plus pauvres. Le projet a été financé par l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) et fait partie d'une série d'études, également financées par ECHO, sur les liens entre l'insécurité alimentaire des ménages et la malnutrition.

Ce rapport expose ce que nous avons appris par le biais de notre évaluation du projet pilote de transferts d'argent liquide. Les conclusions du rapport montrent comment des transferts d'argent liquide ciblés peuvent influencer sur la consommation alimentaire et la capacité de gain des ménages les plus pauvres. L'évaluation a également étudié les liens entre une augmentation des revenus pendant la période de soudure et l'apport alimentaire et l'état nutritionnel des jeunes enfants (voir Section 5).

Bien qu'un manque de revenus dans les ménages pauvres soit une cause importante de malnutrition, il n'y a aucune garantie qu'une augmentation des revenus entraînera automatiquement une amélioration de l'état nutritionnel des enfants. C'est pourquoi le projet contenait un élément d'évaluation important.

Encadré I : Le projet pilote de transferts d'argent liquide en quelques mots

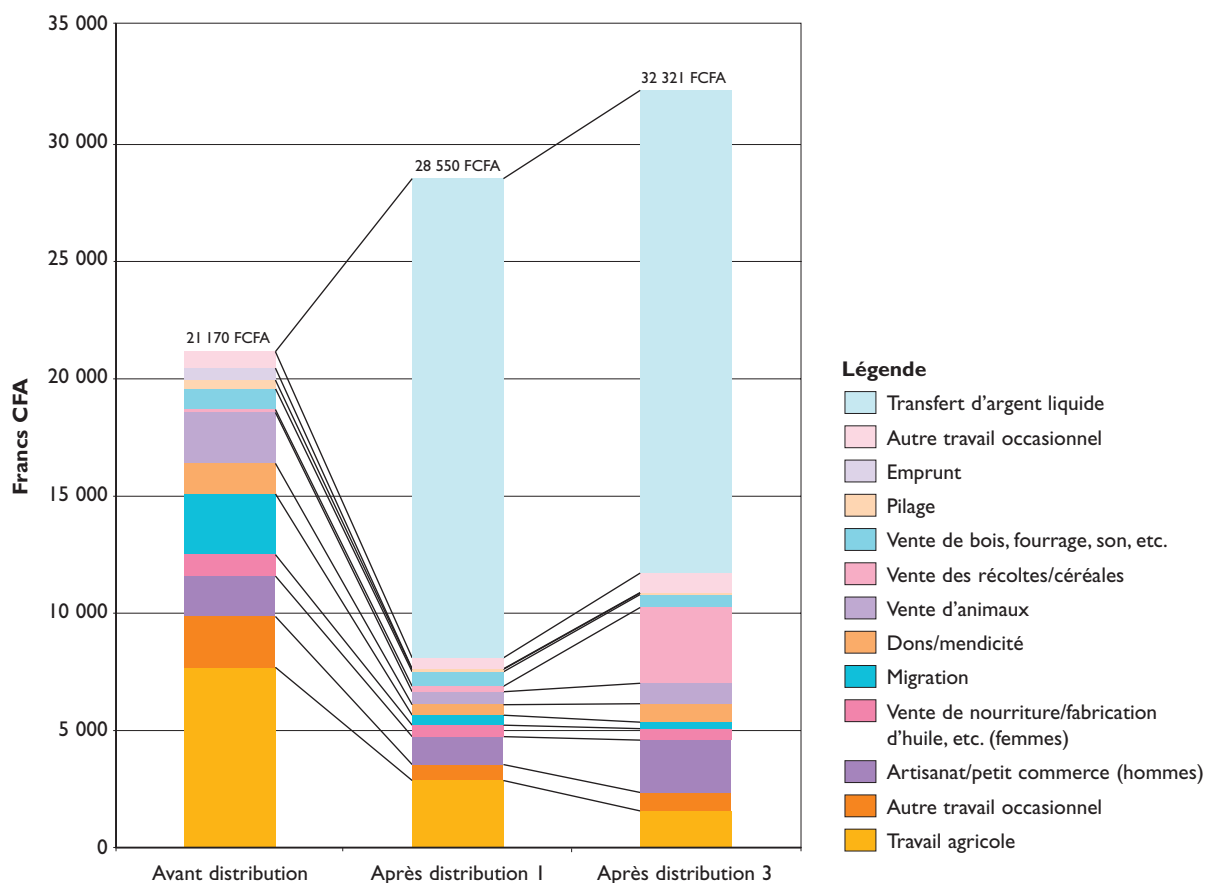
- **Nombre de bénéficiaires** : 1 500 ménages très pauvres.
- **Critère de ciblage** : Ménages très pauvres (selon les données d'une analyse de l'approche de l'économie des ménages (AEM) et la classification par niveau de richesse) et les ménages qui comportent des veuves et des personnes handicapées.⁴ La priorité a été donnée aux mères et aux personnes chargées d'enfants de moins de cinq ans. Les transferts d'argent liquide ont été effectués uniquement dans les régions déclarées par le gouvernement comme atteintes d'insécurité alimentaire sévère.
- **Couverture** : Environ un tiers de la population des zones ciblées.
- **Distributions** : Un montant total de 60 000 francs CFA, distribué au cours de la période de soudure en trois versements de 20 000 francs CFA (environ 40 dollars) par ménage, indépendamment de sa taille (un ménage moyen dans la population ciblée est composé de sept personnes). L'argent a été distribué aux femmes.
- **Conditionnalité** : Les ménages bénéficiaires du projet devaient participer à des séances de sensibilisation sur la malnutrition et autres activités de santé publique (notamment l'établissement de comités de salubrité publique).
- **Suivi et évaluation** : Suivi de 100 ménages à l'aide de la méthodologie AEM à trois étapes essentielles : avant le commencement du projet (base de référence), un mois après la première distribution d'argent (à l'apogée de la période de soudure) et un mois après la troisième distribution (évaluation). Le suivi comportait un contrôle anthropométrique des enfants de moins de cinq ans avant le projet et après chaque distribution.
- **Partenariat** :
 - Le CSR/PGCA du district de Tessaoua (aux stades de la conception et de la mise en œuvre)
 - L'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO) (financement).

I Comment les transferts d'argent liquide ont-ils changé la situation économique des ménages ciblés ?

D'après les données de référence collectées l'année précédente (jugée année type), le montant total des transferts d'argent liquide (60 000 francs CFA) équivaut à une augmentation annuelle du revenu des ménages (monétaire et en nature) d'environ un

tiers. Cependant, d'après les données recueillies avant le projet (base de référence) les transferts devaient presque doubler les revenus monétaires disponibles au moment de la distribution (voir Figure I ci-dessous).

Figure I : Revenus mensuels des ménages avant et après distributions



Après réception des transferts d'argent liquide, les ménages bénéficiaires ont abandonné ou réduit leur dépendance vis-à-vis de certaines sources de revenus. Ces sources de revenus étaient généralement utilisées comme mécanismes d'adaptation tels que le crédit, la migration ou la vente d'animaux. À l'apogée de la période de soudure (juillet et août), les ménages les plus pauvres de la région doivent généralement travailler dans les champs appartenant à des ménages plus aisés afin de gagner suffisamment d'argent pour pouvoir s'en sortir au quotidien. Cela signifie qu'ils ont peu de temps pour s'occuper de leurs propres cultures,⁵ ce qui compromet encore plus leur sécurité alimentaire à plus long terme.

Certains facteurs sociaux et économiques sont à l'origine du choix de ces ménages d'investir dans leurs propres champs suite aux transferts d'argent

liquide. Par exemple, travailler comme journalier pour un maigre salaire dans les champs appartenant à d'autres personnes est perçu comme relevant d'un statut social très inférieur et comme étant la honte de la communauté, ce qui marginalise encore plus les ménages les plus pauvres.

Au cours du projet, le choix des ménages de passer plus de temps dans leurs propres champs et une bonne pluviométrie ont donné lieu à une augmentation importante de leur production agricole (comme l'ont elles-mêmes déclaré les communautés bénéficiaires). Comparativement à ce qu'ils auraient produit dans une année type, les ménages bénéficiaires ont produit l'équivalent de deux mois supplémentaires de millet – soit 50 % de plus que ce qu'ils produisaient auparavant). Cela représente un gain considérable pour leur sécurité alimentaire après la fin du programme.

Message clé

Le don de 20 000 francs CFA aux ménages pauvres ne s'est pas automatiquement traduit par une augmentation de 20 000 francs CFA de leurs revenus. Cela s'explique par le fait que lorsqu'ils recevaient la somme d'argent, ils réduisaient leurs activités génératrices de revenus ayant un coût social important (par ex. la migration) et des coûts à long terme (par ex. l'emprunt d'argent ou la vente d'animaux).

Message clé

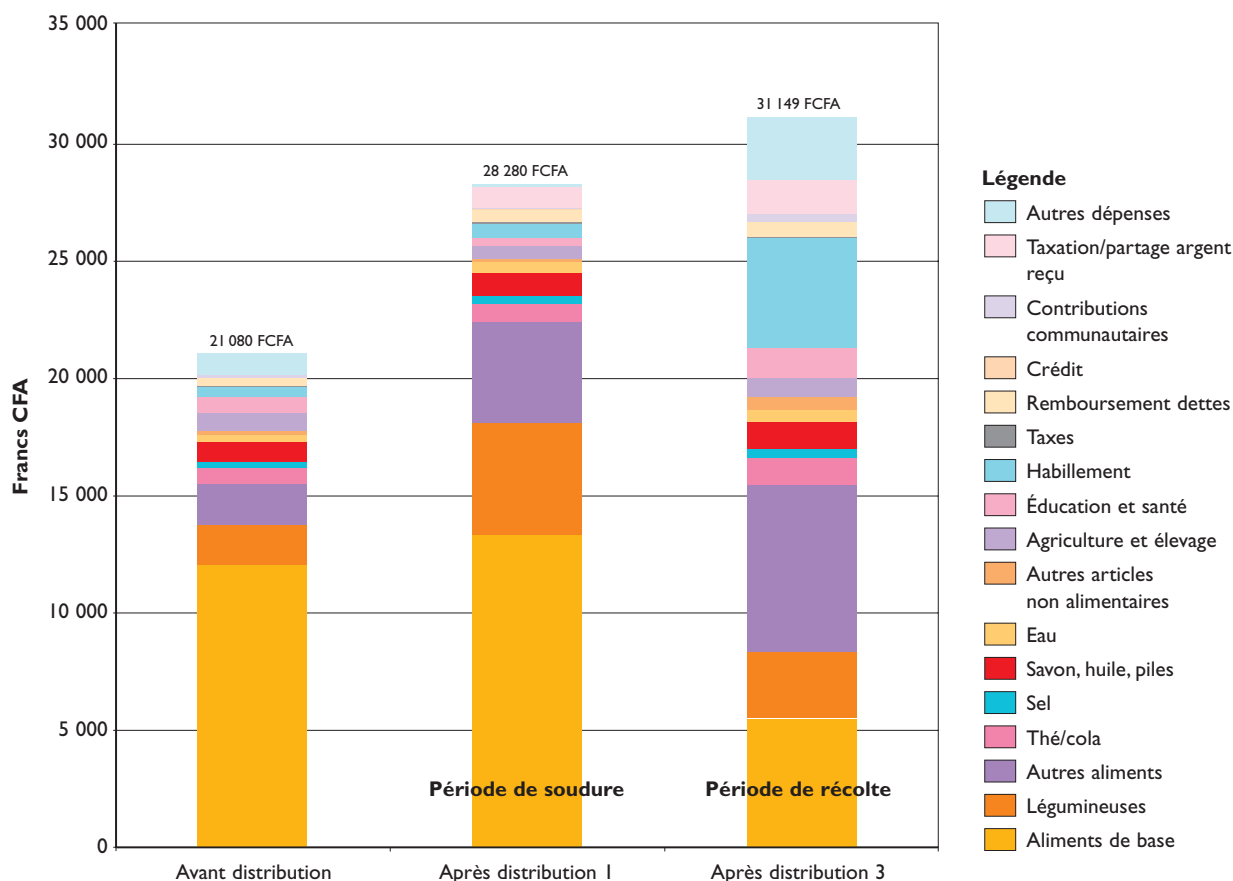
La distribution d'intrants agricoles seule n'est pas suffisante pour aider les ménages les plus pauvres à augmenter leur production alimentaire. Ces apports doivent s'accompagner d'un soutien économique (argent ou nourriture) afin que les adultes en bonne santé aient suffisamment de temps pour travailler dans leurs propres champs.

2 Comment les ménages bénéficiaires ont-ils utilisé l'argent distribué ?

L'augmentation du pouvoir d'achat occasionnée par les distributions d'argent liquide a changé très sensiblement certains postes de dépenses. Il est également intéressant de constater que les types de dépenses varient selon les saisons, (voir Figure 2

ci-dessous). D'une manière générale, l'argent a été dépensé en priorité pour l'achat de nourriture : en produits céréaliers (mil) mais aussi dans les divers produits alimentaires disponibles localement (lait de vache, viande, huile d'arachide, niébé et galettes).

Figure 2 : Dépenses mensuelles des ménages avant et après distributions



Produits alimentaires

Pendant la période de soudure, une légère augmentation de l'achat de denrées de base a été enregistrée, comparativement à avant la distribution, mais la différence est encore plus importante pour les autres produits alimentaires. Après la distribution, les dépenses concernant ces aliments à haute valeur nutritive ne représentaient pas moins d'un tiers des dépenses totales (elles en constituaient seulement la moitié avant les transferts d'argent liquide). Les dépenses concernant d'autres articles n'ont presque pas changé.

Produits non alimentaires

Pendant la période des récoltes, les transferts d'argent liquide étaient principalement dépensés sur des articles non alimentaires comme les vêtements, les festivités et les cérémonies parce que les ménages pouvaient couvrir la majorité de leurs besoins alimentaires avec leur propre production.

Soins de santé

Le budget mensuel des ménages a augmenté d'environ 50 % pendant la récolte mais toutes les autres dépenses ont aussi augmenté. Par exemple, les dépenses en soins de santé ont quasiment

triplé par rapport à la situation de référence – probablement aussi parce que les maladies diarrhéiques et le paludisme sont les plus répandues à cette époque.

Eau

Une augmentation importante (69 %) des dépenses en eau a également été observée. En effet, certains ménages ont pu, grâce à l'argent distribué, se permettre de payer pour obtenir leur eau des forages qui est payante. Ils devaient, auparavant, obtenir l'eau de puits ouverts, qui est gratuite mais qui a plus de risque d'être contaminée. Cet exemple, ainsi que l'augmentation des dépenses en savon (25 %), indiquent comment les apports monétaires peuvent aussi améliorer les causes sous-jacentes de la malnutrition liées à la santé.

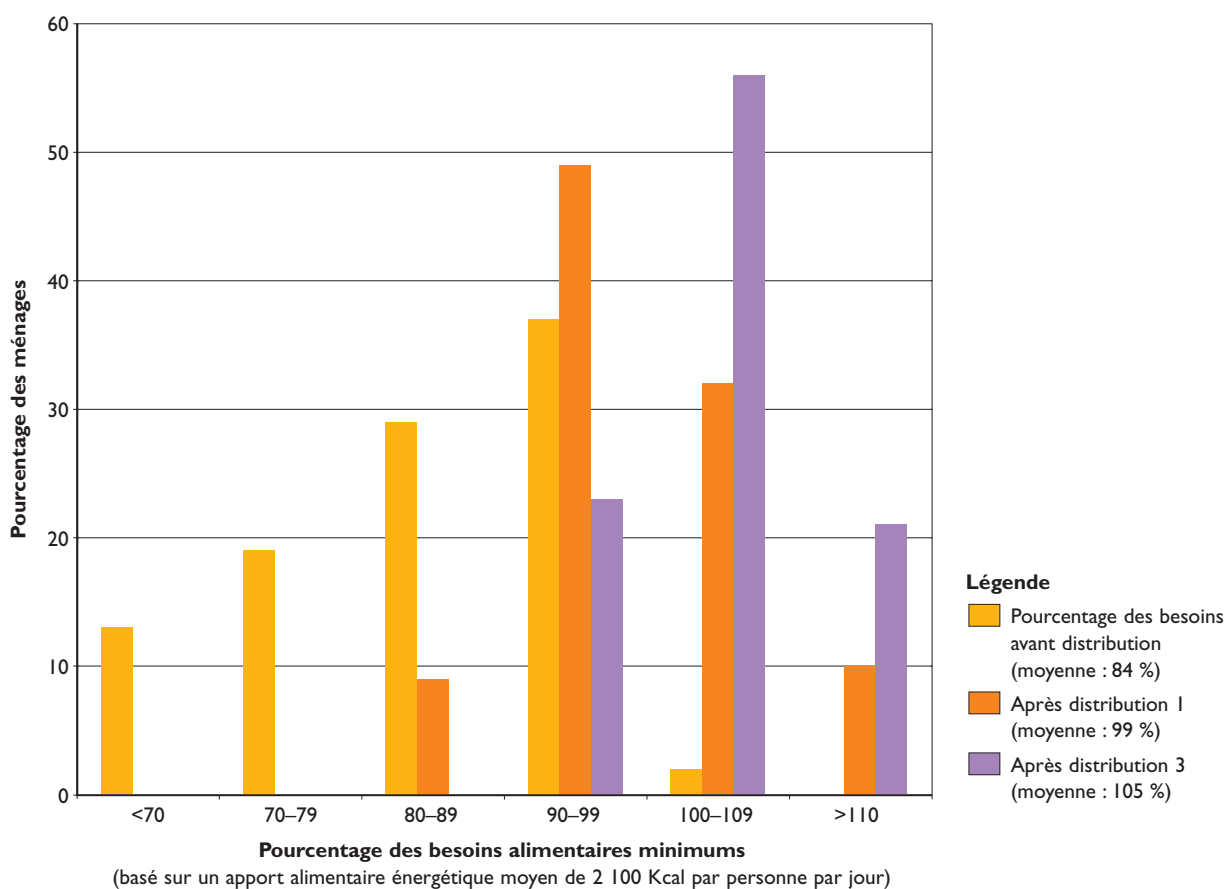
Il est important de noter que le projet n'a pas engendré d'inflation des prix des produits alimentaires de base. Même si les foyers les plus pauvres ont acheté une plus grande quantité de millet, cette augmentation n'était pas significative par rapport au volume total acheté par l'ensemble de la population. Il y a eu également une réduction du nombre d'emprunts en nature faits par les commerçants qui, en temps de crise, peuvent contribuer à l'inflation des prix des produits de base.

3 Couverture des besoins alimentaires de base

Avant de considérer toute autre dépense, les ménages bénéficiaires ont cherché avant tout à couvrir leurs besoins alimentaires de base – autrement dit, leurs besoins physiologiques immédiats sur le plan calorique.

Pendant le mois qui a précédé la première distribution, les ménages ne pouvaient couvrir, en moyenne, que 84 % de leurs besoins caloriques minimums (sur la base d'un apport quotidien recommandé de 2 100 Kcal). Un tiers de ces ménages ne pouvaient pas même couvrir 80 % de ces besoins minimums.

Figure 3 : Couverture des besoins alimentaires des ménages bénéficiaires avant et après distributions



Un mois après la distribution, les ménages pouvaient couvrir en moyenne 99 % de leurs besoins énergétiques minimums et aucun ménage n'a couvert moins de 80 % de ces besoins.

La situation alimentaire a continué de s'améliorer au cours du projet. En octobre, après la troisième distribution de la fin de septembre, les ménages pouvaient couvrir, en moyenne, 105 % de leurs besoins caloriques minimums.

L'amélioration de la capacité des ménages à couvrir leurs besoins énergétiques minimums après la première distribution est probablement attribuable aux transferts d'argent liquide ; aucun autre événement n'explique une telle augmentation au moment où la période de soudure commençait à atteindre son point culminant. Cela a été confirmé lors d'entretiens avec les ménages bénéficiaires.

Message clé

Les transferts d'argent liquide ciblés sont un moyen efficaces pour permettre aux ménages pauvres d'accéder à la nourriture et de couvrir certaines carences nutritionnelles dans les endroits où une bonne gamme de produits alimentaires est disponible localement. En comparaison, une intervention d'aide alimentaire (distribution de millet) aurait coûté 6 340 francs CFA (12,5 dollars) de plus par bénéficiaire pour couvrir les frais de logistique des trois distributions.

4 Signes d'une meilleure alimentation dans les ménages pauvres

Les habitudes culturelles et les faibles niveaux d'éducation des mères sont souvent considérés être les obstacles principaux à une alimentation diversifiée pour les enfants dans les communautés rurales pauvres, et les programmes sont principalement axés sur ces obstacles. Cependant, cette évaluation montre que des revenus plus élevés permettent aux ménages les plus pauvres d'accéder à une meilleure alimentation.

La diversité des aliments consommés a considérablement augmenté suite aux transferts d'argent liquide et a donné aux ménages un pouvoir d'achat plus important. Pendant la période de soudure, les produits alimentaires nutritifs (principalement le lait, le niébé, l'huile d'arachide et la viande) étaient les deuxièmes dépenses les plus importantes des ménages bénéficiaires après l'achat des denrées de base (millet).

Figure 4 : Pourcentage des ménages ayant acheté des produits alimentaires à haute valeur nutritionnelle

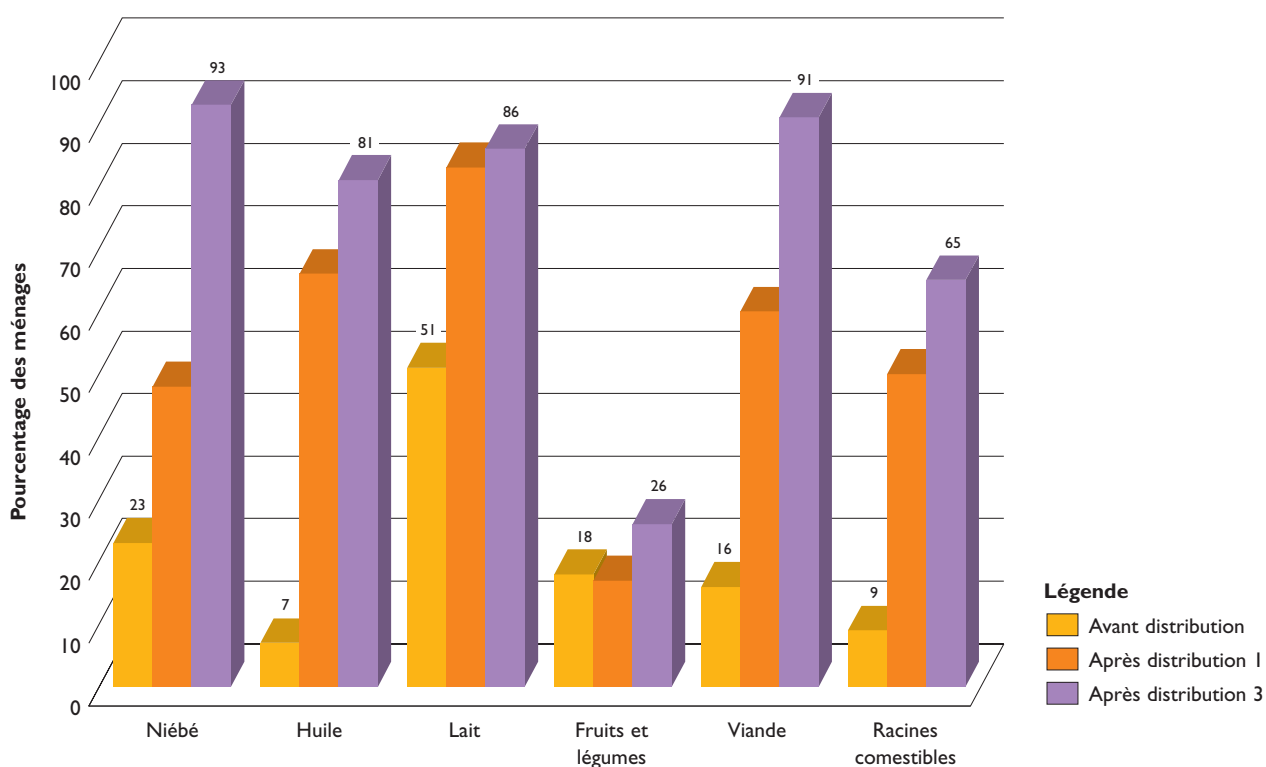


Tableau 1: Estimation de la consommation alimentaire mensuelle d'un ménage moyen (pour un ménage comportant typiquement sept personnes)

	Avant distribution	Après distribution 1	Après distribution 3
Céréales/farine de manioc	99 kg	114 kg	109 kg
Niébé	1,9 kg	5,5 kg	16 kg
Lait caillé	1,2 kg	2,9 kg	3 kg
Viande	90 g	290 g	950 g
Huile	40 g	420 g	1 kg
Fruits et légumes	90 g	100 g	947 g
Tubercules	40 g	240 g	400 g
Feuilles vertes	++	++	++
Galettes	0	+	++

Après la première distribution, toujours pendant la période de soudure, environ 50 % des ménages ciblés pouvaient se permettre d'acheter des légumineuses, de l'huile, du lait et de la viande, alors qu'une minorité seulement de ces ménages pouvaient se permettre ces produits avant le projet.

Le fait que les ménages les plus pauvres aient eu les moyens d'acheter une plus grande gamme d'aliments nutritifs s'est traduit par une amélioration de l'apport alimentaire des enfants. Après la première distribution, 80 % des ménages étaient en mesure d'enrichir le gruaau à base de millet généralement donné aux jeunes enfants (surtout pendant le sevrage) avec du lait. Avant le projet, seulement 50 % des ménages pouvaient se le permettre.

Les dépenses supplémentaires en nourriture ont entraîné une augmentation importante de la

consommation de matières grasses, de protéines et de micronutriments (calcium, acide folique, vitamine C, etc.).

Malgré cette amélioration les ménages ne couvrent probablement pas tous leurs besoins en micronutriments, surtout ceux trouvés dans les produits d'origine animale. Ceux-ci demeurent chers et sont donc consommés en petites quantités et peu fréquemment.

Des transferts d'argent liquide plus importants auraient pu augmenter la consommation de produits d'origine animale. Des suppléments en micronutriments pourraient également être envisagés et pourraient en fait être plus rentables à court terme pour combler les carences.

5 Changement dans l'état nutritionnel des enfants ciblés

Afin d'évaluer tout changement dans l'état nutritionnel des enfants des ménages bénéficiaires, les Z-scores de l'indice poids/taille ont été calculés pour chaque session de suivi (avant le projet (situation de référence) puis un mois après chacune des trois distributions), à l'aide des normes de croissance de l'OMS de 2005. Le tableau 2 (ci-dessous) montre le Z-score moyen et le tableau 3 montre le taux de malnutrition aiguë globale (MAG) et le taux de malnutrition aiguë sévère (MAS) à chaque session de suivi. La figure 5 indique le changement moyen du Z-score poids/taille entre chaque session de suivi. Un Z-score différent reflète le changement de l'état nutritionnel d'un enfant. Malheureusement, en raison de problèmes de fiabilité des données sur l'âge, les indices taille/âge et poids/âge n'ont pas été présentés.

Les résultats de cette analyse ont montré une amélioration de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans dans les ménages ciblés après la première distribution, mais cette amélioration ne s'est pas maintenue sur toute la durée du projet. Comme indiqué dans le tableau 2, la moyenne poids/taille a augmenté entre la base de référence et la seconde session de suivi, puis a baissé de nouveau entre la seconde et la troisième session de suivi. Le Z-score moyen était légèrement en dessous de la base de référence à la fin du projet (la quatrième session de suivi), mais cette différence n'était pas statistiquement significative. La détérioration de l'état nutritionnel (indiquée par la réduction du Z-score moyen entre les deuxième et troisième sessions de suivi) coïncidait avec l'augmentation rapide des maladies infantiles, courantes à cette époque.

Tableau 2 : Z-score moyen des enfants de moins de cinq ans bénéficiant des transferts d'argent liquide

	Suivi 1 = Situation de référence avant la distribution (début de la période de soudure)	Suivi 2 = Après distribution 1 (milieu de la période de soudure)	Suivi 3 = Après distribution 2 (fin de la période de soudure)	Suivi 4 = Après distribution 3 (période de la récolte)
n	127	148	150	154
Z-score moyen	-0,828	-0,586	-0,705	-0,805
Intervalle de confiance	-1,128 à -0,528	-0,821 à -0,350	-0,927 à -0,484	-0,998 à -0,613

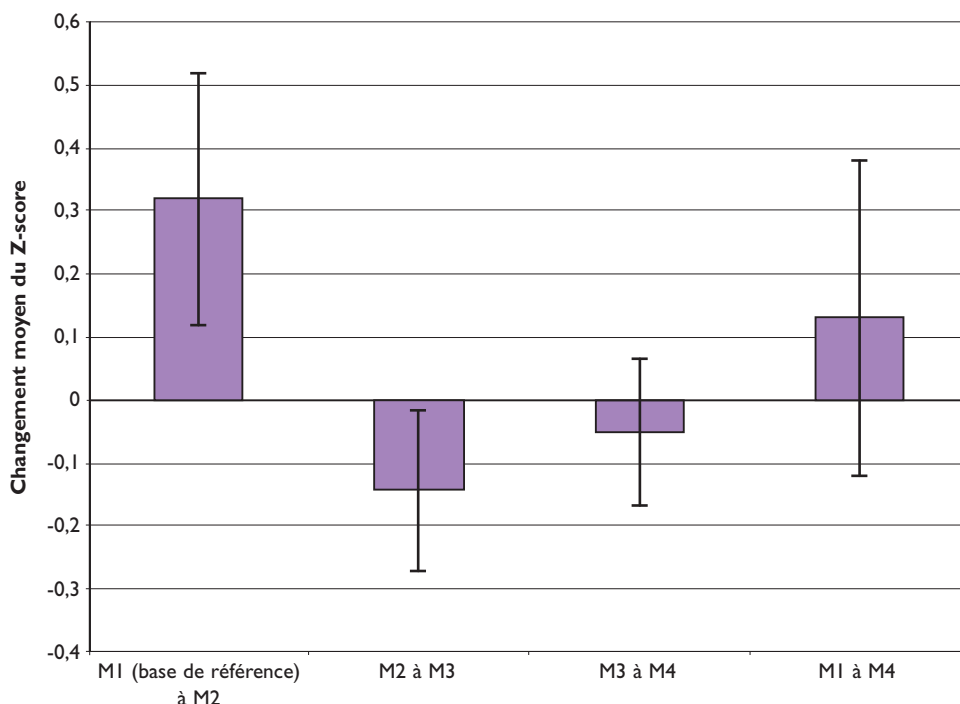
Tableau 3 : Taux de malnutrition aiguë globale (émaciation) des enfants de moins de cinq ans bénéficiant des transferts d'argent liquide

	Suivi 1 = Situation de référence avant la distribution (début de la période de soudure)	Suivi 2 = Après distribution 1 (milieu de la période de soudure)	Suivi 3 = Après distribution 2 (fin de la période de soudure)	Suivi 4 = Après distribution 3 (période de la récolte)
MAG	21,3 %	14,9 %	16,0 %	13,6 %
Intervalle de confiance	(14,2–28,4 %)	(9,2–20,6 %)	(10,1–21,9 %)	(8,2–19,0 %)
MAS	9,4 %	3,4 %	4,7 %	2,6 %
Intervalle de confiance	(4,4–14,5 %)	(0,5–6,3 %)	(1,3–8,0 %)	(0,1–5,1 %)

De même, bien que la prévalence de la malnutrition aiguë globale (MAG) ait diminué entre la première et la troisième distribution, la baisse n'était pas statistiquement significative. Le fait que la MAG soit restée plus basse pendant les sessions de suivi suivantes pourrait bien refléter le fait que les enfants qui avaient été identifiés comme

atteints de malnutrition aiguë pendant la session de suivi de base ont ensuite été traités. Donc, bien que l'état nutritionnel général des enfants se soit détérioré il semble bien que le programme de traitement ait aidé à protéger les enfants le plus sévèrement malnutris.

Figure 5 : Différence moyenne du Z-score poids-taille en comparant la base de référence (M1) avec M2, M2 avec M3, M3 avec M4, et la situation de référence (M1) avec M4



La comparaison du changement moyen dans le Z-score (comparaison entre enfants) révèle une tendance assez intéressante (voir Figure 5). Entre la situation de référence et la première session de suivi, un changement moyen légèrement supérieur à 0,3 a été observé dans le Z-score des enfants, ce qui représentait une amélioration statistiquement significative (une amélioration du rapport poids/taille a été enregistrée pour la majorité des enfants entre la situation de référence et la seconde session de suivi). Cependant, entre les deuxième et troisième sessions de suivi, une détérioration globale des Z-scores a été observée. Comme mentionné plus haut, cette tendance est

probablement liée à la dégradation de l'état de santé général des enfants. L'alimentation des enfants s'est améliorée mais leur santé s'est dégradée car la prévalence des cas de paludisme et de maladies diarrhéiques augmentait.

Ces données suggèrent que les transferts d'argent liquide ont entraîné une diminution du nombre d'enfants atteints de malnutrition aiguë, mais dans une certaine mesure seulement. Une recherche plus approfondie est nécessaire pour voir si des interventions répétitives à plus grande échelle pourraient avoir un plus grand impact sur la réduction de la malnutrition des enfants.

Message clé

Il est probable que, dans ce contexte, les transferts d'argent liquide doivent s'accompagner d'interventions telles que la prévention des maladies et l'apport de suppléments en micronutriments afin de mieux protéger l'état nutritionnel des enfants.

6 Changements dans les moyens d'existence et impacts à plus long terme

Protection des moyens d'existence

L'un des objectifs du projet de transferts d'argent liquide était de protéger les moyens d'existence en évitant la réduction des biens de production, qui est une stratégie d'adaptation à laquelle ont recours de nombreux ménages pendant une crise alimentaire. L'évaluation a révélé que les transferts d'argent liquide avaient considérablement diminué, et même supprimé la nécessité pour les ménages d'avoir recours à ces stratégies de détresse nuisibles. Par exemple, 10 % des ménages ont dû hypothéquer et 7 % ont dû vendre leurs terres au cours des trois mois qui ont précédé le projet. Seulement 1 % des ménages ont hypothéqué leurs terres et aucun ne les a vendues pendant la durée du projet. De même, les dettes des ménages ont diminué ; une étude plus

approfondie est nécessaire pour déterminer les raisons de cette diminution et la façon dont la population utilise le crédit et accède à d'autres mécanismes d'adaptation.

Reprise d'activités génératrices de revenus

L'évaluation a révélé que les transferts d'argent liquide ont permis à pas moins de 21 % des ménages bénéficiaires de reprendre des activités génératrices de revenus telles que le petit commerce, la vente de repas préparés, la boucherie et la fabrication et la vente d'huile. Il s'agit d'activités auxquelles se livraient les ménages dans le passé mais qui avaient dû cesser à cause d'un manque de capital.

Message clé

Les transferts d'argent liquide peuvent stimuler la production de certains produits alimentaires mais, pour satisfaire cette nouvelle demande des consommateurs, il est nécessaire, parallèlement, d'aider le développement des filières (filiale lait, etc).

Message clé

Le projet a permis de réduire le nombre de ménages en très grande difficulté et par conséquent de réduire la compétition entre ces ménages pour trouver du travail occasionnel. Ceci a provoqué une augmentation du taux de rémunération journalier. Les personnes les plus pauvres de la communauté qui n'ont pas bénéficié des transferts d'argent liquide ont ainsi reçu une meilleure rémunération de leur travail.

Effets sur l'économie locale

Plus généralement, l'argent investi dans l'économie locale a eu un effet positif sur l'ensemble du commerce local, surtout celui du lait et de l'huile. Cependant, à la fin du projet, en raison d'une plus grande demande liée à la période des récoltes, une pénurie de lait et d'huile a engendré une augmentation des prix de ces produits. Il est probable que l'assistance à plus long terme aux familles les plus pauvres, qui entraînerait une augmentation de leurs revenus, augmenterait la demande de certains produits. Cela pourrait encourager le développement d'autres secteurs d'activité, tels que la chaîne du lait.

Résultats inattendus

Le projet a eu un impact significatif et inattendu dans les régions où il couvrait une partie relativement importante de la population. Les distributions d'argent ont été effectuées pendant la saison des récoltes (juillet, août et septembre) au moment où les familles les plus pauvres sont normalement employées dans les champs appartenant à des familles plus aisées. Les transferts d'argent liquide ont donné aux familles le choix d'investir leur travail dans leurs propres cultures et champs, ce qui a réduit le nombre de travailleurs et a fait monter le taux de rémunération du travail local— dans certaines régions de 650 à 1 000 francs CFA par jour (voir Encadré 2 ci-dessous).

Encadré 2 : Effets sur les rémunérations journalières locales et sur la sécurité alimentaire

Un travailleur qui gagnait 650 francs CFA par jour en juillet, quand le prix du millet était de 200 francs CFA le kilo, ne pouvait acheter que 3,25 kg de millet par jour (4 kg sont nécessaires pour couvrir uniquement les besoins énergétiques minimums d'un ménage type de sept personnes). La faible rémunération du travail en partie responsables d'un apport alimentaire insuffisant dans les ménages pauvres, ce qui les oblige à avoir recours à des mécanismes d'adaptation nuisibles (endettement, vente de biens productifs, retrait des enfants de l'école pour qu'ils participent au revenu du ménage, etc.).

Si ce même travailleur gagne 1 000 francs CFA par jour, le ménage peut se permettre d'acheter 5 kg de

millet. Bien que ce supplément de rémunération soit peu important, il permet au ménage de couvrir non seulement ses besoins alimentaires de base, mais également d'autres dépenses, et potentiellement de diversifier son alimentation.

Les effets des transferts d'argent liquide sur le commerce local, le développement de certains secteurs d'activité ainsi que les répercussions sur les salaires locaux montrent que l'utilisation de filets de sécurité (tels que les transferts d'argent liquide) pour aider les ménages les plus pauvres peut être un moyen de changement et de développement pour l'ensemble de la communauté. Le potentiel serait encore plus grand si les filets de sécurité étaient en place de manière régulière et prévisible.

7 La difficulté d'un bon ciblage

Cette section aborde les principales contraintes de l'élément le plus difficile du projet : le ciblage des ménages les plus pauvres.

L'acceptabilité du ciblage par la communauté

Comme indiqué plus haut, la région choisie pour le projet avait été déclarée par le gouvernement comme souffrant d'insécurité alimentaire. L'étude de référence de l'AEM (voir Encadré 1) avait identifié les critères de pauvreté et de richesse, basées sur la perception de la communauté. Ces données ont ensuite été utilisées pour déterminer les critères de ciblage afin d'identifier les ménages les plus pauvres.

D'un côté, les critères ont été facilement acceptés par les communautés, qui ont reconnu qu'ils reflétaient la situation des ménages les plus pauvres. Cependant, il a été difficile pour les dirigeants communautaires d'accepter et de faire accepter que seuls les ménages remplissant ces critères pourraient bénéficier d'une aide directe de ce projet, à plus forte raison parce que ces communautés sont peu habituées à recevoir une aide ciblée. Au moment des distributions d'argent, certaines personnes, surtout les femmes, ont eu du mal à accepter qu'elles ne recevraient rien mais que leurs voisins seraient bénéficiaires.

Le sentiment que le ciblage était « injuste » était aussi lié à la couverture du projet, qui incluait

uniquement les ménages les plus pauvres, alors que beaucoup d'autres ménages étaient confrontés à une situation très précaire pendant la période de soudure. Les ressources du projet n'ont pas permis des critères d'inclusion plus larges.

Prise en compte des filets de sécurité et des systèmes de solidarité traditionnels

La notion de ciblage se heurte à différentes composantes sociales qui caractérisent ces communautés rurales notamment les systèmes de patronage et les systèmes de « solidarité ». Bien que le système de solidarité semble fonctionner relativement bien pour les « cas sociaux » comme les veuves et les personnes handicapées, l'assistance des plus aisés aux ménages « normaux » plus défavorisés est souvent motivée par des intérêts économiques. Le système maintient les plus pauvres dans la pauvreté et garantit aux plus riches certains « avantages », tels qu'un meilleur accès aux prêts et à la main d'oeuvre. Cependant, au cours des dernières années, les filets de sécurité traditionnels ont été fragilisés, en raison des crises climatiques répétées et de la destabilisation du marché, de la forte augmentation de la population et, plus généralement, du fait que l'économie rurale est de plus en plus monétisée.

Pendant l'exécution du projet, plusieurs contrôles ont été nécessaires pour vérifier que les listes de

Encadré 3 : Redistribution et taxation

Dans un grand nombre de villages, les ménages qui ont reçu les transferts d'argent liquide ont été taxés par le chef du village ou la personne chargée d'établir les listes. La somme prélevée était peu élevée (500 à 1 000 francs CFA – soit 2,5 % à 5 % du montant distribué). Dans un petit nombre de cas, les villageois ont demandé que cet argent soit redistribué à toute la communauté, bien que les bénéficiaires initiaux aient finalement reçus plus que les autres.

Ces mécanismes de taxation et de redistribution semblent importants pour l'acceptabilité du projet par les communautés rurales. La diversité des modèles adoptés par les communautés montrent qu'il n'y a pas une méthode préférée de ciblage ; cela dépend des relations de pouvoir complexes qui existent au sein d'un village ou d'une communauté.

bénéficiaires ciblaient bien les ménages les plus pauvres. Ceci a créé des tensions dans certains villages et des efforts importants de négociation ont été déployés pour limiter la jalousie et, dans certains cas, pour protéger la situation des dirigeants communautaires, destabilisés par les problèmes de ciblage. Dans l'avenir, il serait nécessaire que les modalités de ciblage soient officiellement validées et communiquées par les autorités gouvernementales afin que

les responsables communautaires puissent s'y référer.

Bien que le processus de ciblage soit contestable, toutes les communautés bénéficiaires ont admis que l'aide fournie avait été efficace et avait aidé les ménages les plus pauvres à augmenter leur consommation alimentaire tout en améliorant les conditions générales de l'ensemble de la communauté.

Message clé

Contrairement à ce que l'on pense, les « cas sociaux » (ménages dirigés par des veuves ou des personnes handicapées) n'étaient pas nécessairement les plus pauvres ni les plus vulnérables à la malnutrition.

Tableau 4 : Revenu mensuel total (monétaire et en nature) par habitant selon le type de ménage avant et après distributions

	Ménages dirigés par des veuves et des personnes handicapées (francs CFA)	Ménages dirigés par des femmes (francs CFA)	Ménages types* (francs CFA)
Avant le projet (juin 2008)	4 200	3 767	3 880
Après distribution 1 (août 2008)	5 779	4 726	5 359
Après distribution 3 (octobre 2008)	6 547	5 962	5 543

* Ayant au moins un homme actif

Ciblage sur la base de critères économiques, de critères sociaux ou les deux ?

Un autre problème important a été soulevé pendant l'évaluation du projet : la validité du ciblage en fonction de critères économiques plutôt que sociaux. La Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté du gouvernement nigérien inclut le soutien des groupes socialement marginalisés (notamment les personnes handicapées et les veuves). Certains dispositifs de protection sociale ciblent aussi en fonction de critères sociaux, parce qu'ils sont relativement faciles à appliquer.

Mais ces groupes sont-ils réellement les plus pauvres et ont-ils le plus grand besoin d'aide ? Ils bénéficient généralement de mécanismes de solidarité informels, tandis que les ménages très pauvres, qui comportent deux membres productifs mais un grand nombre de dépendants, n'en bénéficient pas.

Le revenu total (monétaire et en nature) des ménages dirigés par des veuves et des personnes handicapées est légèrement plus élevé que celui des ménages très pauvres.

Avant les distributions, le revenu mensuel par habitant des ménages dirigés par une veuve ou une personne handicapée était en fait 8 % plus

élevé que celui des ménages ayant deux adultes aptes au travail.

De plus, si l'objectif est d'empêcher la malnutrition des enfants, il est plus efficace de cibler les ménages ayant de très jeunes enfants, qui seront plus susceptibles d'être dirigés par deux adultes, plutôt que ceux dirigés par des veuves, dont les enfants seront généralement plus âgés.

Le ciblage basé sur des critères sociaux uniquement exclurait les ménages aux revenus les plus bas par personne. Ce type de ciblage est donc difficile à justifier lorsque l'on tente de résoudre l'insécurité alimentaire des ménages et les causes économiques de la malnutrition.

Il semble que les interventions doivent trouver un équilibre entre :

- fournir le niveau adéquat de ressources (et réduire ainsi les tensions au moment du ciblage)
- utiliser des critères facilement acceptables par les communautés
- utiliser des critères faciles à appliquer
- utiliser des critères qui garantiront d'atteindre les personnes dont les besoins sont les plus importants.

D'autres critères moins subjectifs pourraient également être envisagés, par exemple la présence dans les ménages d'enfants de moins de deux ans.

8 Les filets de sécurité au Niger : comment progresser ?

Filet de sécurité à court terme : réponse ciblée à l'insécurité alimentaire

Ce projet pilote confirme que les transferts d'argent liquide constituent une réponse efficace à l'insécurité alimentaire. Ils peuvent éviter une détérioration des moyens d'existence des ménages les plus pauvres dans l'éventualité d'une hausse des prix et d'une crise alimentaire, à condition que de la nourriture soit disponible sur les marchés locaux. Notre évaluation indique que les ménages bénéficiaires ont utilisé les transferts d'argent liquide pour couvrir leurs besoins alimentaires essentiels, diversifier leur alimentation et protéger leur survie à plus long terme. L'avantage le plus frappant des transferts d'argent liquide par rapport à l'aide alimentaire semble être qu'ils permettent aux familles d'utiliser l'argent pour diversifier leur alimentation. L'évaluation souligne également que le manque d'argent est l'un des principaux obstacles à l'accès des ménages pauvres à une alimentation diversifiée et nutritive.

Conditionnalité et choix

Les transferts d'argent liquide ont permis aux adultes économiquement actifs des ménages pauvres de choisir de consacrer du temps à des activités qui ne visent pas immédiatement leurs besoins de survie, comme s'occuper de leurs enfants (qui peut avoir un impact sur les niveaux de malnutrition de ces derniers) et d'investir dans leurs propres champs ou d'entreprendre d'autres

activités génératrices de revenus, comme le petit commerce. Cela doit être reconnu comme un avantage économique et social important de ces programmes et devrait être pris en compte pour choisir la conditionnalité de l'aide d'urgence. Le « Cash For Work » est l'un des principaux éléments de la réponse, aux crises alimentaires, du DNP-GCA (Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires). Bien que ces programmes à forte main-d'oeuvre fournissent bien sûr quelques emplois, et donc des revenus, aux ménages les plus pauvres, ils pourraient en fait, dans une certaine mesure, les empêcher d'investir dans la reconstruction de leurs moyens d'existence. La conditionnalité attachée à ce projet était minime : elle concernait la participation à des séances d'information et à des activités hebdomadaires d'amélioration de la salubrité publique. La conditionnalité n'empêchait pas les ménages d'entreprendre des activités de leur choix.

Rapport coût-efficacité

La méthode de ciblage a contribué à un bon rapport coût-efficacité du projet. Donner une plus petite quantité à un plus grand nombre de ménages aurait eu un impact moins important, étant donné les grandes disparités de richesse entre les différents groupes. Si la même somme d'argent avait été distribuée équitablement à tous les ménages, chaque ménage aurait reçu environ trois fois moins d'argent. Les plus pauvres auraient pu potentiellement satisfaire leurs besoins énergétiques minimums mais ils n'auraient pas été en mesure

d'améliorer ou de diversifier leur alimentation, d'investir dans la reconstruction de leurs moyens d'existence ni de passer du temps à s'occuper de leurs enfants, et d'atténuer ainsi la vulnérabilité de ces derniers à la malnutrition.

Différentes approches de ciblage, plus faciles à appliquer et plus acceptables par les communautés, doivent encore être étudiées et testées. Cependant, les critères de ciblage devraient d'avantage être basés sur des critères économiques que sociaux. Le ciblage basé uniquement sur des critères sociaux diminuerait le potentiel des interventions de filets de sécurité à prévenir la malnutrition et l'érosion des moyens d'existence en temps de crise.

Est-il possible de réaliser ce projet à plus grande échelle ?

Bien que les transferts d'argent liquide semblent être un moyen efficace pour lutter, dans le court terme, contre l'insécurité alimentaire chez les ménages les plus pauvres du Niger, leur coût permettrait-il de les mettre en oeuvre sur une plus grande échelle ? Fournir le même montant de transferts d'argent liquide à 20 % des nigériens ruraux les plus pauvres, soit 2 millions de personnes, coûterait environ 21 milliards de francs CFA⁶ (41 millions de \$ US). Cette somme équivaut au montant dépensé par l'Union européenne (UE) et l'USAID (Agence des Etats-Unis pour le développement international) pour l'aide humanitaire au Niger durant la crise alimentaire de 2005 (46 millions de \$ US).⁷ C'est aussi un peu moins de la moitié du budget 2008 du gouvernement nigérien pour venir en aide aux populations vulnérables (48,3 milliards de francs CFA). Mais il est important de noter que 6,6 milliards de francs CFA seulement ont été autorisés l'année dernière pour des interventions visant la sécurité alimentaire et que les plans du gouvernement pour lutter contre l'insécurité alimentaire sont sous-financés pratiquement tous les ans. Des transferts d'argent liquide à grande échelle ne seraient possibles pour le gouvernement nigérien que si les bailleurs de fonds augmentaient considérablement leur soutien financier.

Filet de sécurité à long terme : un soutien régulier et prévisible pour réduire la pauvreté et la malnutrition des enfants

L'évaluation du projet montre que la distribution directe de sommes d'argent importantes aux ménages les plus pauvres leur permet non seulement de satisfaire leurs besoins alimentaires minimums et d'accéder à une alimentation plus variée, mais aussi, comme cela était à prévoir, engendre un certain dynamisme économique et favorise la relance et le renforcement du petit commerce et d'autres activités économiques. Ceci, apporte de la richesse dans les villages où l'intervention a eu lieu. Les transferts d'argent liquide peuvent également avoir des répercussions inattendues, telles que l'augmentation du taux de rémunération du travail local (voir l'encadré 2 en page 16).

Au cours du projet, bien que les ménages ciblés n'aient pas reçu d'aide directe pour améliorer leurs moyens d'existence, ils ont spontanément cherché à le faire après avoir satisfait leurs besoins alimentaires essentiels (et quelquefois leurs contributions sociales). Cela confirme que le manque de revenus pourrait être le frein majeur au développement économique des groupes les plus pauvres, tout comme le manque d'argent limite l'accès à une alimentation plus diversifiée.

Cependant, ces gains seront probablement tous annulés quand surviendra la prochaine crise alimentaire. Un soutien régulier et prévisible est nécessaire pour permettre aux populations les plus pauvres de développer une forte résilience aux crises et pour sortir de la spirale de la pauvreté. Il est aussi important que des mesures complémentaires (comme des politiques de développement agricole et rural appropriées) soient mises en place en parallèle des programmes de filet de sécurité et reçoivent les fonds nécessaires.

Notes de fin de texte

Introduction

¹ Rapport sur le coût d'une alimentation équilibrée dans le département de Tessaoua et la capacité des ménages à se l'offrir – Département de Tessaoua, Région de Maradi (Niger), C. Chastre, A.M. Dodo, et al., avril 2008.

² Enquête Démographique de Santé au Niger (EDSN) – Multi Indicators Cluster Survey (Enquête par grappes à indicateurs multiples) (MICS) Niger 2006.

³ Comité sous régional de prévention et de gestion des crises alimentaires.

⁴ Selon l'analyse de l'AEM, les ménages très pauvres sont ceux qui possèdent moins d'un hectare de terrain, et qui n'ont pas de bétail mais qui pourraient posséder ou s'occuper de quelques moutons et chèvres grâce à un système local de crédit/don. Les ménages dirigés par des veuves ou des personnes handicapées ont été inclus en tant que bénéficiaires à la demande des communautés concernées.

I Comment les transferts d'argent liquide ont-ils changé la situation économique des ménages ciblés ?

⁵ Pour maximiser leurs rendements, les agriculteurs doivent se livrer à certaines tâches (sarclage, binage etc.) à des moments cruciaux de l'année. S'ils ne peuvent entreprendre ces tâches au moment où elles doivent être entreprises, la productivité est susceptible de diminuer considérablement.

8 Les filets de sécurité au Niger : comment progresser ?

⁶ Si 20 % de la totalité des ménages recevaient chacun 60 000 francs CFA par an, plus 25 % pour couvrir les frais administratifs et de logistique.

⁷ F Mousseau et A Mittal, *Sahel : A prisoner of starvation ? A case study of the 2005 food crisis in Niger*, (Sahel : prisonnier de la famine ? Étude de cas de la crise alimentaire de 2005 au Niger), The Oakland Institute, 2006, www.oaklandinstitute.org/?q=node/view/379

