Public Disclosure Authorized

De l' ÉVIDENCE empirique à la formulation de POLITIQUES

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

Identification des méthodes qui fonctionnent, pour des programmes et politiques plus efficaces

Janvier 2015

TRANSFERTS MONETAIRES CONDITIONNELS

BANGLADESH : Des Transferts Monétaires Conditionnels Peuvent-ils Améliorer la Nutrition ?

On sait que les programmes de transferts monétaires conditionnels peuvent inciter les familles pauvres à utiliser les services de santé et à envoyer leurs enfants à l'école. Partout dans le monde, de tels programmes contribuent à rompre l'engrenage de la pauvreté en promouvant l'éducation et en améliorant l'état de santé des populations les plus vulnérables. On en sait beaucoup moins sur la meilleure façon de structurer les transferts monétaires afin d'améliorer la nutrition des jeunes enfants ; certains programmes incluent maintenant des réunions régulières pour les mères de famille, pour renforcer leurs connaissances en matière d'alimentation nutritive et d'importance d'une telle alimentation. Tandis que les pays s'efforcent de développer des programmes de protection sociale durables et efficaces, il est important de savoir ce que les programmes de transferts monétaires conditionnels offrent comme possibilités, pour mettre en place des filets de sécurité utiles. Pour cela, il faut notamment apprendre à structurer ces programmes de manière à en maximiser l'impact, et savoir si utiliser des paiements électroniques peut diminuer les coûts administratifs, améliorer la transparence et permettre aux femmes d'exercer davantage de contrôle sur les finances familiales.

Les responsables politiques et les groupes de développement sont à la recherche de méthodes innovantes pour réaliser des programmes de transferts monétaires et avoir un impact là où le besoin s'en ressent. Au Bangladesh, des chercheurs de la Banque mondiale ont travaillé de pair avec le gouvernement sur l'évaluation d'un programme expérimental de protection sociale, qui donnait de l'argent à des familles à condition que leurs enfants aillent à l'école primaire, que la croissance des jeunes enfants soit suivie tous les mois, et que les mères se rendent à des réunions mensuelles sur la nutrition. L'argent était versé aux mères par le biais de cartes de paiement électroniques. Si le programme n'a pas eu d'impact sur l'assiduité scolaire, il a largement accru la consommation de protéines et d'autres aliments à haute valeur nutritive, et a diminué la cachexie. **Étant donné ces résultats, le volet nutrition du programme est en train d'être déployé à plus grande échelle à travers le Bangladesh avec l'aide de la Banque mondiale : 600 000 des ménages les plus pauvres devraient profiter du programme, ce qui ferait 2,7 millions de bénéficiaires potentiels.**

Contexte

Au cours de la dernière décennie, le Bangladesh a réduit de près d'un tiers le pourcentage de familles pauvres, qui est désormais de 30 pour cent, mais il n'a pas aussi bien réussi à diminuer les taux de cachexie et de retard de croissance chez les enfants. Le taux de malnutrition au Bangladesh est l'un des les plus élevés du monde : 41 pour cent des enfants de moins de 5 ans présentent un retard de croissance. De plus, près de cinq millions d'enfants ne sont pas scolarisés.

En janvier 2012, le gouvernement a commencé à tester un nouveau programme de transferts monétaires conditionnels appelé Shombhob, qui signifie « possible » en Bangla. Ce programme a été mis en place à Jaldhaka et Hatibandha, deux zones rurales de la division de Rangpur, la région la plus pauvre du pays, ainsi que dans les bidonvilles de Narayanganj.

Les mères de familles pauvres ayant des enfants de 3 ans ou moins recevaient 400 taka (environ 5 $) par mois, à condition d'assurer un suivi mensuel de la croissance de leurs enfants et de se rendre à des réunions mensuelles portant sur le thème de la nutrition. Les mères de familles pauvres ayant des enfants entre 6 et 15 ans recevaient le même montant, à condition que leurs enfants assistent à au moins 80 pour cent des cours d'école primaire. Le montant versé était fixé indépendamment du nombre d'enfants, et les familles ne pouvaient pas recevoir plus de 800 taka par mois. Le programme a débuté en avril 2012 et s'est déroulé jusqu'en décembre 2013, et les paiements étaient effectués tous les deux mois.

Le programme a eu recours à des transferts électroniques plutôt qu'à des distributions directes d'espèces. Non seulement les paiements électroniques aident à intégrer les gens au système financier, mais ils permettent de vérifier que l'argent parvient au bénéficiaire légitime,

et en plus de cela, ils permettent aux femmes de contrôler davantage les finances de la famille. Les mères ont reçu des cartes de paiement leur permettant d'accéder à leur compte à la poste du Bangladesh. Elles pouvaient soit se rendre au bureau de poste le plus proche, soit attendre et retirer de l'argent auprès de machines mobiles *Point-of-Sales*, apportées lors de certains jours fixés à l'avance. Le programme devait payer à la poste une commission sur les retraits–égale au plus haut montant entre un pour cent du montant retiré et 10 taka.

Plus de 37 000 familles ont postulé au programme et 15 952 ont été sélectionnées parmi les plus pauvres, à l'aide d'un indice de pauvreté calculé notamment à partir de données sur les biens, l'accès à différentes ressources et les caractéristiques démographiques des ménages. La liste des familles sélectionnées a ensuite été validée par les responsables locaux, qui ont aussi aidé à expliquer le programme aux familles ciblées. En définitive, 14 125 ménages ont bénéficié du programme.

Évaluation

Deux des trois régions pilotes ont été évaluées : Jaldhaka et Narayanganj. Une enquête a d'abord été réalisée auprès des 44 590 ménages de ces deux régions. L'enquête a été conçue de manière à mesurer la pauvreté des ménages par le biais d'un *proxy means test* (algorithme d'évaluation des ressources). Les ménages ayant un indice de pauvreté au dessus du 50e centile ont été exclus, car ils étaient peu susceptibles de bénéficier du programme de transferts monétaires. Les ménages sous le 25e centile étaient considérés comme des bénéficiaires potentiels, et ceux situés entre le 25e et le 50e centiles étaient considérés comme de potentiels ménages témoin. Un échantillon aléatoire de 3000 ménages a ensuite été interviewé, de manière à ce que les trois groupes ciblés par les transferts monétaires soient représentés : les familles ayant des enfants de moins de trois ans, celles ayant des enfants en âge d'aller à l'école primaire et celles ayant des enfants dans les deux catégories précédentes. Les chercheurs ont combiné une méthode de régression par discontinuité avec une méthode de doubles différences pour comparer la situation relative des familles éligibles par rapport aux participantes juste en dessous du seuil de sélection avec la situation des familles situées juste au dessus du seuil de sélection, qui étaient presque éligibles mais n'ont pas bénéficié du programme. Les mêmes ménages ont été interviewés lors de l'enquête de suivi réalisée en mai-juin 2013, environ 13 mois après le premier transfert Shombhob. En tout, 2718 ménages ont été inclus dans l'analyse. Les données issues de Narayanganj ont été exclues de l'évaluation d'impact, car cette zone présente un taux de migration élevé, caractéristique des bidonvilles urbains, et les chercheurs ont eu du mal à y retrouver presque 30 pour cent des ménages de l'enquête initiale.

Résultats

Le programme a réussi à améliorer la nutrition des jeunes enfants : les cas de cachexie ont diminué de 40 pour cent.

Chez les enfants âgés de 10 à 22 mois au moment de l'inscription au programme, les cas de cachexie ont diminué de 12,5 points de pourcentage. Ceci correspond à une diminution de 40 pour cent du nombre d'enfants souffrant de cachexie, le rapport poids/taille étant ici utilisé pour mesurer l'état nutritionnel des enfants. Il n'y a pas eu de tel impact chez les enfants âgés de 22 à 46 mois au moment de l'inscription au programme, peut-être parce que les programmes de nutrition sont surtout efficaces chez les enfants de moins de deux ans. Il n'y a pas non plus eu de diminution des cas de retard de croissance, qui sont le reflet d'une malnutrition chronique et sont identifiés à partir du rapport taille/âge. L'absence d'impact sur les cas de retard de croissance indique peut-être qu'il faudrait des programmes de plus longue durée pour lutter contre la malnutrition chronique.

Dans l'ensemble, les familles bénéficiaires de transferts monétaires ont dépensé davantage en aliments sains et riches en protéines, comme les œufs, la viande, le poisson et les haricots, par rapport à des familles similaires ne participant pas au programme.

Les transferts ont aidé les familles à accroître leurs dépenses, à hauteur de 70 pour cent du montant reçu, et près de 90 pour cent

Cette note s'appuie sur le rapport « *Can Conditional Cash Transfers Improve Education and Nutrition outcomes for Poor Children in Bangladesh? Evidence from a Pilot Project* » (Des transferts monétaires conditionnels peuvent-ils améliorer l'éducation et la nutrition des enfants pauvres au Bangladesh ? Données issues d'un projet pilote), Celine Ferre, Iffath Sharif , 1er juin 2014, https://openknowledge.worldbank.om/handle/10986/20511

de ces nouvelles dépenses ont été consacrées à de la nourriture. De plus, les familles ont acheté des aliments nutritifs et riches en protéines. Les mères participant au groupe de nutrition ont dépensé 174 taka de plus par mois en aliments riches en protéines–sur un transfert moyen total de 542 taka par mois–par rapport aux mères de familles similaires qui n'ont pas bénéficié des avantages du programme. Les dépenses en aliments riches en protéines ont été encore plus élevées chez les mères assistant aux réunions mensuelles sur la nutrition, de 56 taka environ, par rapport aux mères ayant reçu des transferts monétaires à condition que leurs enfants aillent à l'école primaire.

Le programme a également renforcé les connaissances concernant l'importance de l'allaitement.

Afin d'aider les mères de famille à en savoir plus sur la nutrition et la santé infantiles, les mères de jeunes enfants devaient assister à des séances mensuelles d'aide à la nutrition, portant sur la manière de s'occuper et de nourrir des enfants. Elles devaient également amener leurs enfants à des sessions mensuelles de suivi de leur croissance, au cours desquelles les enfants étaient pesés, mesurés, et leurs mensurations inscrites sur des courbes que les mères ramenaient chez elles. Ceci a entraîné une augmentation–de 83,1 à 89,4 pour cent–du nombre de mères qui savent que les bébés doivent être exclusivement nourris au sein jusqu'à six mois.

Cependant, le programme n'a pas amélioré l'assiduité scolaire ou augmenté les inscriptions à l'école.

Comme le programme a démarré après le début de la nouvelle année scolaire, les chercheurs savaient qu'il était trop tard pour rehausser le taux d'inscription, mais ils espéraient voir l'assiduité s'améliorer. Cela n'a pas été le cas, ce qui ne concorde pas avec les résultats de programmes similaires de transferts monétaires à travers le monde. Les chercheurs ont mis en évidence plusieurs raisons potentielles expliquant cette absence d'impact. Les enfants devaient se rendre à l'école primaire au moins 80 pour cent du temps, mais les responsables du programme avaient du mal à recueillir des données sur leur assiduité, à cause du grand nombre d'écoles impliquées. De plus, les transferts monétaires ont été alloués indépendamment de l'assiduité pendant les inondations de septembre-octobre 2012. Ceci a peut-être troublé les parents quant à la nécessité d'envoyer leurs enfants à l'école pour recevoir les transferts. Il est également possible que l'argent n'ait pas été suffisant pour inciter des changements, sachant qu'il existe déjà un programme national de transferts monétaires liés à la scolarisation et à l'assiduité scolaire.

Le système flexible et mobile de paiement électronique utilisé par le programme était efficace et transparent ; il a réduit le temps de déplacement des mères de familles pauvres et leur a facilité la tâche pour récupérer leur argent.

En tout, Shombhob a versé environ 1,78 millions de dollars US à plus de 14 000 familles sur une période de 13 mois, ce qui tient compte des coûts administratifs. Les coûts administratifs de mise en œuvre du programme se sont avérés être d'environ 1,40 $ US par mois et par enfant, ce qui est plutôt peu pour un programme de transferts monétaires conditionnels mis en œuvre dans des zones en grande partie rurales.

Le programme a ciblé les bonnes personnes et a bénéficié aux familles les plus vulnérables.

Les enquêtes ont montré que les bénéficiaires étaient effectivement plus pauvres que les non bénéficiaires, et que les familles candidates acceptées par le programme étaient plus pauvres que celles refusées, au vu de leur indice de pauvreté. Cependant, les chercheurs ont eu du mal à suivre de nombreuses familles entre l'enquête initiale et l'enquête finale–notamment les familles vulnérables habitant des bidonvilles, qui font partie des familles les plus pauvres. Ceci montre que même des programmes bien gérés peuvent rencontrer des difficultés lorsque les familles pauvres ne peuvent pas rester au même endroit.

Conclusion

Shombhob a amélioré le niveau de vie des ménages extrêmement pauvres et la nutrition des jeunes enfants–une grande réussite qui souligne la capacité de programmes comme Shombhob à subvenir aux besoins nutritionnels des enfants pauvres au cours d'une période critique de leur développement. Tandis qu'au Bangladesh et ailleurs, des responsables politiques cherchent à développer des transferts monétaires conditionnels, les résultats importants du volet nutrition de ce programme vont certainement servir de guide pour savoir comment améliorer la nutrition, en particulier au cours des 1000 premiers jours de la vie d'un enfant.

Cependant, le programme–en particulier son volet éducation–a rencontré des difficultés de mise en œuvre, qui méritent d'être analysées en cas de création de nouveaux programmes ou d'amélioration de programmes existants, afin d'aider les individus plus vulnérables de la société. Cette évaluation pose notamment la question de savoir comment atteindre les familles les plus pauvres qui se déplacent de bidonvilles en bidonvilles, et qui ont donc du mal à remplir les conditions exigées pour recevoir l'argent, à être identifiées comme bénéficiaires ou à recevoir des paiements. Tandis que les chercheurs continuent à explorer différentes façons d'aider les pauvres, les résultats de cette évaluation vont aider à créer de nouveaux programmes qui donnent aux familles les outils dont elles ont besoin pour aider leurs enfants à grandir, à un moment où leur cerveau et leur corps en ont le plus besoin.

À Jaldhaka…

- Les ménages comptent 4,5 membres en moyenne
- 40 pour cent des chefs de famille sont des ouvriers agricoles journaliers sans éducation
- La moitié des dépenses sont consacrées à de la nourriture
- La taille moyenne des terrains possédés est de 1,8 acres
- Peu de foyers possèdent des biens durables comme une télévision ou un ventilateur… et dans les zones rurales, la plupart n'ont pas d'accès à l'électricité.

Le Fonds d'évaluation d'impact stratégique, qui appartient au Groupe de la Banque Mondiale, soutient et diffuse les travaux d'évaluation d'impact de projets de développement destinés à lutter contre la pauvreté. **L'objectif est de collecter et d'exploiter des données empiriques, afin d'aider les gouvernements et les organismes de développement à concevoir et à mettre en œuvre les politiques les plus appropriées et les plus efficaces pour améliorer les opportunités en matière d'éducation, de santé et d'emploi dans les pays en développement.** Pour plus d'informations sur qui nous sommes et ce que nous faisons, voir : http://www.worldbank.org/sief.

La série de notes périodiques « De l'Évidence empirique à la formulation de Politiques » est produite par le SIEF avec l'appui généreux du Département du développement international du gouvernement britannique.

THE WORLD BANK
IBRD • IDA

LA BANQUE MONDIALE, FONDS D'EVALUATION D'IMPACT STRATEGIQUE
1818 H STREET, NW WASHINGTON, DC 20433

Produit par le Fonds d'évaluation d'impact stratégique
Éditrice de la série : Aliza Marcus ; Auteur : Daphna Berman