

Repenser la conception et la mise en œuvre du programme nigérian de transferts monétaires conditionnels « COPE »

Olabanji Akinola, Université de Guelph

Le programme nigérian de transferts monétaires conditionnels « COPE » (*In care of the people*, ou « Prendre soin du peuple ») a été lancé en 2007 dans 12 des 36 États fédérés du Nigeria (Programme national d'éradication de la pauvreté, 2007). Si quelques États du Nigeria disposent d'autres programmes de transferts monétaires conditionnels (TMC) propres, le programme COPE est néanmoins le seul à être soutenu par le gouvernement à l'échelle nationale. Conçu dans le but de réduire les vulnérabilités socio-économiques et de briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté en développant le capital humain, ce programme est similaire à d'autres TMC d'autres pays. Les conditions auxquelles sont soumises les prestations dont bénéficient les ménages sélectionnés consistent à scolariser les enfants et à les faire participer à des programmes de vaccination. En s'appuyant sur des résultats de recherche sur la protection sociale et le programme COPE menées en 2013 au Nigeria, le présent document fournit un bref aperçu de ce programme, dont il présente quelques défis à relever en matière de conception et de mise en œuvre.

Pour ce qui est de sa conception, le programme COPE conjugue différentes méthodes de ciblage (géographique, communautaire et catégoriel) pour procéder à la sélection des communautés, ménages et individus bénéficiaires. Si la plupart des ménages bénéficiaires vivent dans des zones géographiques et des communautés caractérisées par de faibles indicateurs de développement humain, le premier critère d'éligibilité s'appliquant à tous les ménages est la présence d'au moins un enfant en âge d'être scolarisé dans l'enseignement élémentaire ou le premier cycle de l'enseignement secondaire. Dans le cadre de la sélection des bénéficiaires, la priorité est toutefois accordée aux ménages dont les chefs appartiennent à des catégories vulnérables telles que les femmes, les personnes âgées, les personnes porteuses de handicaps, les personnes atteintes du VIH/SIDA ou les victimes de fistule vésico-vaginale. La sélection des ménages est effectuée par des membres des Comités d'assistance sociale communautaire (*Community Social Assistance Committees*, CSAC), en collaboration avec des représentants du gouvernement travaillant pour le Programme national d'éradication de la pauvreté (*National Poverty Eradication Programme*, NAPEP), l'organisme fédéral chargé du programme COPE ainsi que des représentants et gouvernements locaux d'États participants où vivent les communautés et les ménages en question. Les CSAC sont implantés dans des communautés participantes afin d'aider les responsables gouvernementaux à sélectionner les bénéficiaires et à effectuer un suivi de la mise en œuvre du programme. Chacun d'entre eux se compose de membres de la communauté, tels que des chefs de communauté/village, des chefs religieux, des directeurs d'établissements scolaires, des agents de santé communautaires, des leaders féminins et des représentants du développement communautaire.

Les principales conditions posées par le programme COPE sont la fréquentation scolaire à hauteur d'au moins 80 pour cent de chaque enfant vivant au sein du ménage ainsi que la participation des membres du ménage à des programmes de vaccination soutenus par le gouvernement. Les ménages remplissant ces conditions reçoivent ce que l'on appelle le « salaire minimum garanti » (*Basic Income Guarantee*, BIG), dont la valeur mensuelle s'élève à 1 500 nairas nigériens (NGN) par enfant (une somme qui correspondait à peu près à 10 dollars américains au moment du lancement du programme) ou à un maximum de 5 000 NGN pour quatre enfants ou plus.

Les ménages sélectionnés participent au COPE pour une durée d'un an, au terme duquel ils sont censés quitter le programme. Une fois les ménages sortis du programme, un montant de 84 000 NGN correspondant à un « Investissement accélérateur de la réduction de la pauvreté » (*Poverty Reduction Accelerator Investment*, PRAI) est versé à chacun d'entre eux ou utilisé pour l'achat d'équipements destinés à les aider à monter



une entreprise ou un commerce. Si le PRAI constitue un trait distinctif du programme COPE par rapport à d'autres TMC mis en place dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine, ce versement se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le revenu généré par l'entreprise ou le commerce ainsi créé(e) permettrait aux ménages sortis du programme d'assurer l'éducation et les soins de santé des enfants vivant en leur sein. Pour recevoir ce versement, chaque ménage est censé présenter un membre susceptible d'être formé ou soutenu par le gouvernement dans une entreprise ou un commerce de son choix grâce aux fonds du PRAI.

Bien que certains États du Nigeria aient dépassé la première phase du programme COPE et que d'autres États aient rejoint le programme, il est impératif de relever les quatre défis suivants.

Premièrement, le COPE ne prévoit qu'une participation d'un an non renouvelable, contrairement à des programmes pionniers tels que le *Bolsa Família* au Brésil ou *Oportunidades* au Mexique, dont les ménages peuvent bénéficier pour de plus longues périodes. En outre, le caractère limité des ressources contraint à restreindre à dix le nombre de ménages participants par communauté, même si d'autres ménages remplissent également les critères d'éligibilité. Deuxièmement, de fortes contraintes liées à la pauvreté des écoles et des cliniques pèsent sur l'offre de services assurés par ces dernières, étant donné que les ménages participant au programme COPE sont issus de communautés très démunies. Ce détail revêt une importance particulière, dans la mesure où le manque d'accès à des services éducatifs et sanitaires de qualité affecte la contribution du TMC au développement du capital humain (Rawlings 2005). Troisièmement, s'il est vrai que le BIG et le PRAI peuvent apporter une aide temporaire aux ménages en leur permettant de se procurer des articles scolaires et domestiques de base, le montant des transferts monétaires est néanmoins trop limité pour leur permettre de surmonter la pauvreté et les vulnérabilités intergénérationnelles. Enfin, les agents locaux et les membres des communautés possèdent un niveau de connaissances inégal concernant la stratégie de conception et de mise en œuvre, les critères d'éligibilité et le suivi et l'évaluation du programme COPE.

Pour toutes ces raisons, il est impératif que le gouvernement : 1) rallonge la durée de participation de chaque ménage afin de couvrir la période requise pour assurer l'enseignement de base de chaque enfant et étende au moins la couverture du programme à tous les ménages éligibles de chaque communauté ; 2) se concentre sur les contraintes pesant sur l'offre, qui ont récemment entravé la réalisation des objectifs du programme ; 3) revienne à la hausse les montants transférés par le biais du BIG pour s'adapter à la situation économique actuelle ; et 4) fournisse de meilleures informations concernant les critères d'éligibilité et les mécanismes de suivi et d'évaluation.

Références :

Programme national d'éradication de la pauvreté. 2007. *In Care of the People*. Abuja, Nigeria : gouvernement fédéral du Nigeria.

Rawlings, Laura B. 2005. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfers." *Social Security in Latin America* 58(2): 133–161.

Cette publication fait partie d'une série de travaux produits en collaboration entre le Réseau d'experts de la protection sociale de l'Afrique Australe (SASPEN-www.saspen.org) et l'IPC-IG.

Cette publication a été élaborée dans le cadre du projet soutenu par le ministère britannique du Développement international (DFID) intitulé « Le Brésil et l'Afrique : lutter contre la pauvreté et autonomiser les femmes via la coopération Sud-Sud ».