



République Islamique de Mauritanie

Cas d'investissement sur la nutrition en Mauritanie

Note d'information sur les transferts en espèces pour lutter contre la malnutrition

Produit par

Anthony Hodges, Montserrat Saboya - Oxford Policy Management
Mohamed Ould Selmane – Consultant indépendant



Décembre 2012

Introduction

Les « transferts en espèces » sont devenus un instrument de choix dans la lutte contre la pauvreté, la faim et la malnutrition dans de nombreux pays en voie de développement.¹

En Mauritanie plusieurs projets pilotes de ce genre ont été lancés, notamment à la suite de la sécheresse de 2011. Même si ces projets ont été conçus dans un contexte d'urgence humanitaire, et restent de petite taille, de courte durée et dépendants du financement externe, un programme plus large et pérenne est prévu dans le cadre du Plan d'Action Intersectoriel de Nutrition (PAIN) de 2011-2015. Par ailleurs, le Fonds Monétaire International (FMI) a proposé l'expansion des transferts sociaux pour protéger les populations les plus pauvres en contrepartie de la suppression des subventions à la consommation, actuellement en cours.

Pour éclaircir le rôle potentiel des transferts en espèces dans le contexte mauritanien, des analyses ont été menées sur la faisabilité de la mise en place d'un programme de transferts en espèces à large échelle.²

Cadre conceptuel

Les transferts en espèces sont un instrument de la protection sociale non contributive. Ce sont des transferts effectués par l'Etat (quelquefois avec le concours de bailleurs de fonds ou d'ONG) vers des ménages ou individus vulnérables, généralement pour réduire la pauvreté, la faim et d'autres privations et pour promouvoir le développement humain.

En ce qui concerne la lutte contre la malnutrition, les transferts en espèces agissent sur les déterminants fondamentaux de ce fléau par leurs effets de revenu (voir la Figure 1). Les ressources transférées aux ménages devraient améliorer la nutrition à travers leurs effets bénéfiques sur l'alimentation (en quantité et en qualité) et sur l'accès des ménages aux services de santé, aux sources d'eau améliorée et à l'assainissement.

Dans plusieurs pays, les transferts sont fournis aux ménages pauvres sous certaines conditions concernant le comportement des bénéficiaires, par exemple sur l'utilisation des services de santé préventive et la participation à des séances d'éducation sur les pratiques alimentaires et d'hygiène.

Pertinence en Mauritanie

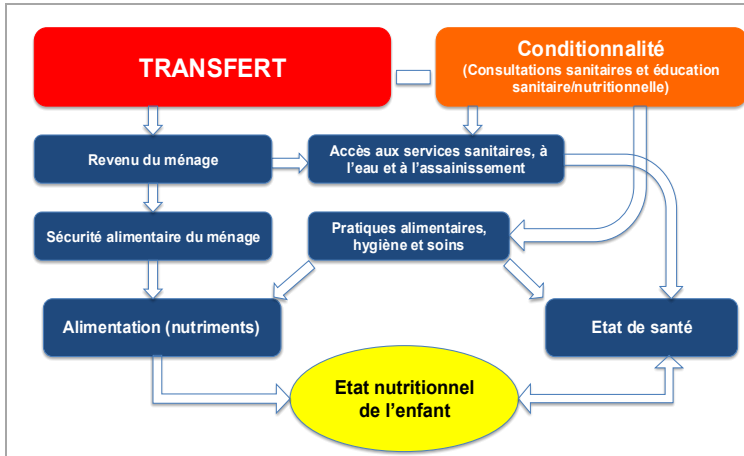
Ce type de programme est particulièrement pertinent dans le contexte mauritanien. La malnutrition est un problème majeur, mis en relief notamment par un taux de 29,3% de malnutrition chronique chez les enfants de moins de 5 ans selon l'enquête MICS de 2011. La

¹ Dans des pays comme le Mexique, le Nicaragua et la Colombie, des évaluations ont montré des impacts statistiquement significatifs de 0,16 à 0,41 déviations standard du score Z taille-pour-âge des jeunes enfants, selon l'importance des montants et selon l'âge à laquelle les impacts sont mesurés.

² Cette analyse a fait partie d'une étude plus large sur le « cas d'investissement » pour la mise en œuvre du PAIN à pleine échelle. Conduite sous les orientations du Comité Technique Permanent du Conseil National de Développement de la Nutrition, l'étude a démarré en août 2012 et s'est terminée en décembre 2012, et a bénéficié des appuis de l'UNICEF, de la FAO, du PAM et de l'OMS dans le cadre de l'initiative REACH, un partenariat international contre la faim et la sous-nutrition chez les enfants. Six rapports ont été produits, sur (i) l'équité dans la mise en œuvre des programmes de nutrition, (ii) le cadre de suivi et évaluation du PAIN, (iii) le coût et le financement du PAIN ; (iv) les transferts en espèces et la nutrition ; et (v) l'analyse coût-bénéfice des programmes de nutrition.

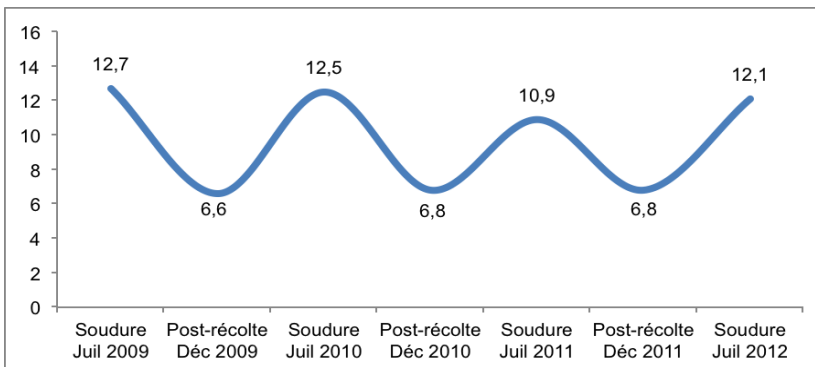
plupart des ménages, même en milieu rural, sont déficitaires en termes alimentaires, ce qui les rend vulnérables aux fluctuations des prix. En plus, les populations rurales sont exposées aux risques de sécheresse et subissent chaque année une accentuation de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition aiguë pendant la période de soudure (voir la Figure 2).

Figure 1 Mécanismes de transmission des impacts de transferts en espèces sur l'état nutritionnel des enfants



Les transferts en espèces contribueraient ainsi à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, surtout pendant la période de soudure en milieu rural, mais aussi de manière plus large, y compris en milieu urbain. Les transferts renforceraient la résilience des ménages pauvres dans un pays où la pauvreté touche 42% de la population (selon l'EPCV de 2008) et où les ménages sont fortement exposés aux tendances mondiales de hausse des prix des denrées alimentaires.

Figure 2 Taux de malnutrition aiguë globale, enfants < 5 ans, en périodes de soudure et post-récolte, 2009-2012



Source : Enquêtes SMART.

Simulation des coûts d'une mise en œuvre à échelle

Les coûts d'un programme national de transferts en espèces ont été estimés afin d'évaluer la faisabilité financière d'un tel programme en Mauritanie. L'analyse, portant sur la période de 2013 à 2017, a comparé des scénarii pour diverses populations cibles : les enfants de moins de 5 ans dans les ménages du 1^{er} quintile (de dépenses) et les enfants de moins de 3 ans (de tous les ménages, du 1^{er} quintile et des wilayas ayant la plus forte concentration d'enfants en situation de malnutrition chronique).

Pour les programmes ciblés au 1^{er} quintile il est supposé qu'il est possible d'identifier correctement les ménages de ce quintile, tout en reconnaissant que dans la pratique le ciblage est difficile sur les plans technique et administratif.

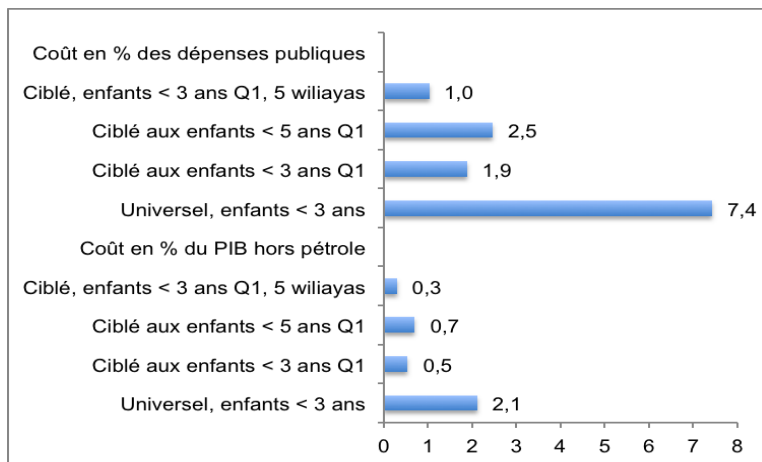
Les simulations supposent des montants de transferts qui ajoutent en moyenne 17,5% aux dépenses totales des ménages du 1^{er} quintile. Il a été supposé un ratio fixe de 0,15 entre les coûts administratifs et les coûts des transferts dans le cas des transferts économiquement ciblés et de 0,10 pour les transferts basés uniquement sur l'âge. Ces ratios sont dans la fourchette de 5 à 15% préconisée par la Banque Mondiale pour la part des coûts administratifs dans les coûts totaux de programmes de transferts sociaux à large échelle.

Les simulations supposent aussi une mise en œuvre à 100% dès 2013. Cependant, il serait plus réaliste, en termes de capacité de gestion, d'envisager une mise en œuvre progressive, impliquant des coûts plus faibles dans le court à moyen terme, mais aussi un ratio de coûts administratifs aux transferts plus élevé en raison du manque d'économies d'échelle. La simulation ignore aussi le fait que les coûts administratifs au début du programme seraient plus élevés en raison des frais initiaux de planification, de mise en place et de démarrage.

Coûts et faisabilité financière

Les résultats des simulations sont présentés dans la Figure 3. Le premier constat est que l'option d'un transfert universel pour les enfants de moins de 3 ans est de loin la plus coûteuse (quatre fois plus chère que le programme ciblé aux enfants de moins de 3 ans du 1^{er} quintile). Elle avoisine 2% du PIB hors pétrole et 7-8% des dépenses publiques prévues sur la période de 2013 à 2017, ce qui le mettrait hors de portée de la Mauritanie comme option faisable. Cette option a été incluse simplement à titre de comparaison.

Figure 3 Coûts des transferts, 2013-2017



Source : simulations basées sur les données de l'EPCV 2008 et des prévisions de population.

Par contre, les deux options ciblées seraient faisables en termes budgétaires. Les transferts aux enfants de moins de 3 ans dans le 1^{er} quintile coûteraient l'équivalent de 0,55% du PIB hors pétrole en 2013, proportion qui déclinerait dans les années ultérieures en raison de la croissance élevée du PIB prévue sur cette période (5,5% par an en termes réels).

En pourcentage des dépenses publiques totales, le coût de cette option reste moins de 2% sur toute la période, même s'il est en légère progression d'une année à une autre en raison d'un taux de croissance des dépenses publiques relativement faible prévu par les autorités mauritaniennes en accord avec le FMI.

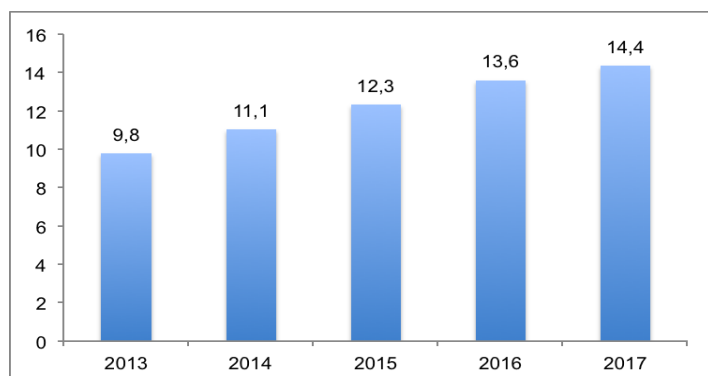
La quatrième option, celle d'un programme ciblé à la fois sur une base géographique, économique et catégorielle, est encore plus faisable sur le plan financier. Cette option, qui cible les enfants de moins de 3 ans du 1^{er} quintile dans les 5 wilayas (sur 13) qui réunissent 70% des enfants en situation de retard de croissance, à savoir Nouakchott (19%), Hodh Charghi (16%), Hodh Gharbi (12%), Assaba (14%) et Guidimagha (10%), réduirait le coût à environ 0,3% du PIB hors pétrole.

Perspectives de financement

La politique budgétaire est largement favorable au financement d'un programme de cette nature. Bien que le gouvernement poursuive une politique de consolidation budgétaire afin d'assurer la soutenabilité des finances publiques à long terme, il s'est engagé, en accord avec le FMI, de mettre en place un dispositif de filets sociaux ciblés au lieu des subventions aux prix alimentaires et énergétiques non ciblées qui sont beaucoup plus coûteuses.

Le Gouvernement prévoit de réduire les subventions de 8,6% à 3,5% du PIB hors pétrole entre 2012 et 2017. Comme il est montré dans la Figure 4, le coût total des transferts en espèces (du scénario pour enfants de moins de 3 ans du 1^{er} quintile) entre facilement dans l'enveloppe pour les subventions et transferts de l'Etat prévue par le gouvernement en accord avec le FMI, même après la forte compression de cette rubrique de dépenses. Il nécessiterait à peine 14,4% de cette ligne budgétaire en 2017.

Figure 4 Coût des transferts en espèces pour enfants de moins de 3 ans du 1^{er} quintile en % des subventions et transferts de l'Etat, 2013-2017



Source : simulations des coûts des transferts en espèces et prévisions budgétaires du FMI.

Conclusions

Les transferts en espèces pourraient contribuer à améliorer la nutrition au moyen de leurs effets de revenu sur l'alimentation et sur l'accès aux services de santé – et ces effets seraient possiblement renforcés par des conditionnalités bien que celles-ci soient difficiles à appliquer dans les pays à faible capacité. Les évidences internationales montrent les impacts substantiels de plusieurs programmes de transferts en espèces sur la croissance des jeunes enfants, notamment lorsque les montants sont suffisamment élevés et les enfants en bénéficient au plus bas âge.

La simulation des coûts montre qu'il serait faisable sur le plan budgétaire de financer un tel programme. En ciblant les ménages du 1^{er} quintile ayant des enfants de moins de 3 ans, il ne coûterait que 0,55% du PIB, ou moins de 2% des dépenses publiques programmées dans la période de 2013 à 2017, et il entrerait facilement dans l'enveloppe réduite des dépenses de subventions et transferts prévues par la politique de consolidation budgétaire.