

Note thématique

■ N°7 Juin 2013

Depuis près de 50 ans, l'Iram appuie le développement des pays du Sud, avec une expérience prépondérante dans le secteur rural, sous différentes formes : participation directe à des actions de développement, réalisation d'études, organisation d'actions de formation ... Soucieux d'apporter une expertise de qualité, l'IRAM a, tout au long de ces décennies, cherché à tirer les enseignements des prestations fournies, en articulant selon diverses modalités « l'action » et « la réflexion » : organisation de journées d'études, publication d'ouvrages et articles, rédaction de documents de capitalisation, ... Les « Notes thématiques » constituent l'une des manifestations de cette composante, fondamentale, de notre activité. Publiées 2 fois par an, elles ont pour objectif de proposer, sur l'un des thèmes de travail de l'Iram, une analyse combinant les enseignements de notre expérience et des réflexions plus théoriques menées dans différents cercles (recherche, bailleurs de fonds, réseaux d'opérateurs, OSI...).

Marie-Jo Demante • Directrice de l'Iram

Edito

Dispositifs de filets de sécurité sociaux en Afrique de l'Ouest : soutenir l'émergence de dispositifs nationaux préventifs

Lorsque des enfants souffrent de malnutrition, le risque est grand que leur croissance corporelle et leur développement en soient affectés de façon permanente. Ce fléau touche lourdement la région du Sahel. Sur une population estimée de 74 millions d'individus pour les 6 principaux pays de la région allant du Sénégal au Tchad (hormis le Nigéria du Nord qui abrite une population sous-alimentée de même ampleur), environ 5,0 millions d'enfants âgés de moins de 5 ans souffrent de malnutrition chronique, soit plus d'un tiers des 13,7 millions d'enfants de moins de 5 ans vivant dans le Sahel. Dans ce même groupe d'âges, 830 000 enfants dont la plupart est âgée de 6 à 36 mois, sont susceptibles de souffrir de Malnutrition Aiguë Sévère (MAS), cas le plus grave de malnutrition, en 2013. Un enfant non traité pour MAS a 50% de chance de survivre.

Ces enfants et leurs mères sont exposés à des effets néfastes et souvent irréversibles pour leur vie et leur avenir. Et le risque d'exposition aux chocs socio-économiques et crises alimentaires pour cette population est accru, en particulier lorsque leurs conditions de vie sont déjà très difficiles. L'examen conjoint de ces deux variables montre une très forte corrélation (études affichant des taux de 60 à 80%) entre le risque de souffrir de malnutrition et celui de grandir dans une famille extrêmement pauvre. Les analyses de vulnérabilité à l'insécurité alimentaire sont principalement réalisées à l'échelle des populations (compte tenu de ces derniers aspects de risque, en lien avec les chocs de prix alimentaires, les chocs climatiques, etc.). Néanmoins, les analyses de risque ventilées par catégorie d'individus – au stade de conception, naissance et des premières années vitales de croissance – sont beaucoup moins courantes. Pour une prévention efficace de la sous-alimentation, les deux approches du risque sont complémentaires et d'une importance capitale du fait du lien très fort entre la malnutrition et les facteurs socio-économiques.

La prévention est une solution pour réduire les risques et la gravité des crises alimentaires futures dans le Sahel, si étroitement liés aux niveaux très élevés de malnutrition actuels. Les mesures de protection sociale préventives comme les filets de sécurité devront cibler en priorité les individus et les ménages les plus pauvres. En parallèle, tous les individus de la catégorie de risque (les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes et allaitantes) auront besoin d'un véritable accès – abordable, sans barrière financière, géographique ou autre barrière du même genre – à un ensemble minimum acceptable de nutrition, santé et soins associés ainsi que de services.

Des mesures de protection sociale volontaristes visant les individus extrêmement pauvres sont donc une composante essentielle de la lutte plus grande pour réduire le risque de crise. Elles peuvent prendre la forme de transfert de liquidités (avec un impact positif sur la stimulation des marchés locaux et la diversité alimentaire) et d'interventions associées (les distributions de micronutriments et d'aliments enrichis sont prometteuses) pour traiter de la complexité de la sécurité alimentaire. Il s'agit d'un champ de travail assez récent dans une région aux ressources publiques limitées et répondant à de multiples priorités. Mais, comme cette note de l'IRAM le rappelle, il est possible de tirer les leçons de nombreuses expériences extra régionales. Une recherche appliquée basée sur les réalités régionales est nécessaire pour faire de la protection sociale préventive un instrument efficace d'amélioration de la nutrition infantile au Sahel.

Jan EIJKENAAR, DG ECHO, Technical Assistant Résilience & AGIR-Sahel

● Dispositifs de filets de sécurité sociaux en Afrique de l'Ouest : soutenir l'émergence de dispositifs nationaux préventifs

Henri Leturque

Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle en Afrique de l'Ouest : la gestion des risques au cœur des enjeux

En dépit de l'accroissement des disponibilités alimentaires à l'échelle de la sous-région et de la progression de l'efficacité des marchés, l'Afrique de l'Ouest est caractérisée par des niveaux chroniquement élevés d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Pourtant, ce sont des épisodes de crises globales et régionales qui ont renforcé l'attention politique portée à cette situation. Ces crises à large échelle ont souligné l'importance de la notion de « stabilité » et de « capacité de gestion des risques », ou encore de « résilience » parmi les facteurs concourant à la sécurité alimentaire. Cette mobilisation autour d'objectifs de stabilité (notamment illustrés par les engagements du G20 ou le lancement de l'initiative AGIR au Sahel) est bienvenue, notamment si elle ne perd pas de vue que les risques s'exerçant à des échelles locales, s'ils sont moins visibles, n'en affectent pas moins les populations vulnérables.

Une analyse désormais largement partagée est donc que l'amélioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, passe, entre autres, par le renforcement des mécanismes de gestion des risques. Ces derniers peuvent notamment être décrits par leur **nature** (1) endogènes, en référence aux mécanismes internes aux ménages et systèmes sociaux, (2) publiques, lorsque l'état ou des collectivités en assurent la gestion, ou enfin (3) privée, en particulier lorsqu'ils reposent sur des mécanismes de marché, et par leurs **objectifs**, parfois multiples, vis-à-vis des risques et de leurs effets : (1) dispositifs correctifs des effets immédiats, (2) atténuation des effets à venir lorsque le risque est avéré, (3) mesures préventives, visant notamment à renforcer les mécanismes endogènes de gestion des risques.

L'appellation « filets de sécurité » est parfois utilisée pour l'ensemble de ces mécanismes, notamment pour souligner l'importance des dispositifs endogènes et privés de gestion des risques. Ici, nous utiliserons cette appellation en référence aux programmes publics ou assimilés, dont le point commun est de faciliter l'accès à certaines ressources, soit par des mécanismes de transferts, soit par des dispositifs de subventions, auprès de populations plus ou moins ciblées et pour des durées plus ou moins longues. Au-delà d'objectifs de gestion des risques, les incitations fournies par ces programmes de filets de sécurité sociaux peuvent également contribuer à la promotion de certaines activités économiques ou à renforcer des facteurs de transformation sociale.

Alors qu'en Afrique de l'Ouest, les instruments de filets de sécurité sont majoritairement du type 1, largement centrés sur des objectifs de correction et d'atténuation des crises, les instruments de type 2 (ou « filets de sécurité sociaux préventifs ») offrent une stratégie de réponse plus adaptée à la nature structurelle de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans la région, ainsi qu'à la nature locale de nombreux risques y contribuant.

Typologie des instruments de filets de sécurité

Type de vulnérabilité	Type de dispositifs	Objectifs principaux
Choc ayant conduit à une réduction temporaire des revenus et de la consommation de biens essentiels, suite à un choc	Type 1- Transferts temporaires de ressources, ou subventions ponctuelles, auprès de populations touchées par une crise.	Correction Atténuation
Niveau chroniquement faible de revenus, ou de consommation de biens et de services essentiels	Type 2 - Transferts prévisibles et pluriannuels, ou avantages permanents fournis à des populations ciblées sur des critères de vulnérabilité.	Atténuation Prévention Transformation
Incapacité chronique à investir (facteurs de production, formation...)	Type 3 - Programmes de dons ou subvention pour l'accès à des facteurs de production spécifiques.	Prévention Promotion

Source : inspiré de Devereux et Macauslan, 2006.

La mise en place de tels dispositifs n'est toutefois pas sans contrainte. Sur la base d'expériences tirées de 4 pays nous proposons ici quelques orientations pour créer les conditions de leur développement, préalable à l'émergence de politiques de protection sociale dans la région.

Filets de sécurité sociaux au Sahel : une approche largement basée sur des dispositifs réactifs

Les politiques agricoles et de sécurité alimentaire au Sahel déploient généralement le triptyque : (1) promotion de la production agricole, (2) appui au renforcement de l'efficacité des marchés, et (3) dispositifs de gestion des crises alimentaires.

En réaction aux différentes crises ayant touché le Sahel ces dernières années, ce dernier volet a été fortement mis à contribution dans plusieurs pays, mettant à nu un certain nombre de faiblesses et, en retour, stimulant d'importantes innovations. Le cas du Niger, touché par trois crises alimentaires majeures en 7 ans, illustre que des progrès

significatifs sont à portée de main. Après des dysfonctionnements importants en 2005, le Dispositif National de Gestion des Crises Alimentaires a été nettement plus efficace en 2009/10 puis 2011/12. Les crises ont pu être identifiées de façon plus précoce, les fonds mobilisés plus rapidement, la couverture des interventions – notamment nutritionnelles – a été plus importante, et certaines innovations ont été mises en œuvre pour soutenir les populations pastorales. Malgré des avancées, les dispositifs de gestion des crises ont cependant montré leurs limites. En 2010, c'est notamment la levée d'un blocage politique qui a permis d'activer le dispositif, illustrant par la même sa vulnérabilité aux pressions politiques. En 2010 encore, alors que de nombreuses vies humaines ont été sauvées, plusieurs études suggèrent que l'aide d'urgence n'a pas été efficace pour enrayer l'érosion des moyens d'existence provoquée par la crise et qui accentue davantage la vulnérabilité des ménages. L'étude des crises alimentaires au Niger rappelle deux constats suivants : (1) le problème de la malnutrition infantile est largement structurel dans la région, et des mécanismes de gestion de crise ne sauraient seuls y répondre (2) il est difficile de protéger les systèmes d'activité avec des dispositifs réactifs. Le cas illustre notamment que s'il est utile d'améliorer la performance des dispositifs « réactifs » (de type 1), il faut également, et peut être avant tout s'orienter vers la mise en place de dispositifs « préventifs » (de type 2), et réserver l'utilisation de dispositifs réactifs aux crises d'ampleur exceptionnelle. Fort de ce diagnostic, un programme pilote de type préventif, appuyé par la Banque Mondiale, a d'ailleurs été récemment initié au Niger.

Des filets de sécurité sociaux préventifs ciblés sur les populations les plus vulnérables, quels enjeux pour leur mise en œuvre dans la région ?

Le principe de filets de sécurité préventifs est simple : plutôt que de corriger les effets de crises avérées sur les populations touchées, il peut être plus efficace, et moins coûteux de soutenir les populations les plus vulnérables en dehors des périodes de crises, afin de sécuriser ou, mieux, de renforcer leurs mécanismes endogènes de gestion des risques, et d'atténuer ainsi les effets des chocs qu'elles pourraient subir. Cette idée n'est pas originale. Elle s'apparente aux dispositifs d'assistance sociale mis en place dans de nombreux pays à revenus élevés ou intermédiaires orientés vers des populations ciblées en fonction d'objectifs spécifiques (promotion de l'accès aux services de santé, à l'éducation, à un revenu minimum d'insertion...).

Pourtant, l'utilisation de filets de sécurité préventifs en Afrique de l'Ouest reste limitée. Deux critiques sont souvent mises en avant : (1) le principe de l'assistance sociale même est critiqué pour ses effets potentiellement négatifs sur l'investissement, la productivité, et par conséquent la lutte contre la pauvreté ; (2) leur coût est jugé insoutenable pour les finances de pays à faibles revenus.

Au-delà de l'argument moral justifiant la mise en place de politiques de lutte contre les formes d'exclusion les plus sévères, l'école de pensée défendant l'idée de « pièges à pauvreté » a développé des arguments économiques solides, remettant en cause la première des critiques formulées : l'adoption par les populations les plus vulnérables de stratégies de minimisation des risques peut avoir des effets négatifs sur l'investissement et la productivité. Par ailleurs, la

faible efficacité des mécanismes de gestion des risques enferme parfois les populations les plus vulnérables dans des « pièges à pauvreté » dont elles n'ont que peu de chance de sortir avec les moyens dont elles disposent.

Les coûts humains engendrés par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sont importants (morbidité et mortalité accrue, impact sur le développement, moindre productivité à l'âge adulte), mais à court terme, les dispositifs de filets de sécurité réactifs, mobilisés en cas de crise avérée, se révèlent aussi plus coûteux que l'utilisation de filets de sécurité préventifs. La maîtrise des coûts et l'efficacité de la mise en œuvre demeurent cependant des enjeux majeurs pour la conception et la gestion de programmes de filets de sécurité préventifs. Ces programmes restent délicats à concevoir et à mettre en œuvre.

L'étude de programmes de filets de sécurité sociaux développés dans 4 pays (L'Inde *National Rural Employment Guarantee Scheme*, Le Brésil : *Bolsa Família*, L'Éthiopie : *Productive Safety Net Program*, et le Ghana : *Livelihood Empowerment Against Poverty*) a permis d'identifier 3 grands enjeux pour leur opérationnalisation dans les États de la région.

Enjeu 1 : La sécurisation du financement, et l'institutionnalisation des instruments mis en place.

Pour être efficaces, les programmes de filets de sécurité préventifs doivent atteindre, dans la durée, l'ensemble des populations visées et sans que leurs niveaux de financement ne soient remis régulièrement en question. Si la mise en place d'un cadre juridique contraignant (droit à l'alimentation) peut s'avérer utile si sa mise en application est suivie par une société civile autonome, l'essentiel est de s'appuyer sur un « contrat social » reposant notamment sur les éléments suivants :

- La mise en place de conditionnalités et un processus de ciblage efficace pour garantir la légitimité de programme
- Une maîtrise d'ouvrage nationale pour assurer leur pérennité ;
- Une communication active (en particulier sur leurs critères d'éligibilité) et des dispositifs de traitement des plaintes ;
- Des mécanismes de financement endogènes.

Enjeu 2 : La recherche de synergies, harmonisation, consolidation.

Les programmes de filets de sécurité sociaux, dans la mesure où ils visent à protéger les moyens d'existence des ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire, offrent des possibilités de synergies avec d'autres objectifs tels que :

- S'appuyer les capacités administratives de programmes de filets de sécurité préventifs pour renforcer les dispositifs de gestion des crises, et inversement ;
- S'appuyer sur les ressources mobilisées pour inciter à l'accès aux services de base, notamment de nutrition, de santé et d'éducation.
- Promotion du dynamisme des marchés alimentaires en maîtrisant les risques d'inflation (aide monétaire versus aide en nature) ;

- Coordination avec les politiques d'appui à la productivité : s'appuyer sur les ressources mobilisées pour inciter à investir dans des stratégies durables, et pour créer des débouchés aux filières locales ;
- Coordination avec les politiques de gestion des ressources naturelles : investir une partie des ressources dégagées par le programme (e.g. temps de travail) dans des projets durables et aux bénéfices partagés.

Les situations varient d'une région à l'autre et, au sein d'un territoire donné, les enjeux ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de la population. Or, les filets de sécurité offrent de multiples possibilités d'adaptation locale. Cette flexibilité est exploitée pleinement, notamment par les programmes d'urgence et de post-urgence souvent conçus et mis en œuvre à une échelle infranationale par des institutions internationales ou des ONG. Un enjeu pour le développement de programmes nationaux est d'offrir un cadre cohérent, et qui permette d'harmoniser les approches, tout en conservant flexibilité et possibilité d'adaptation locale. Il s'agit notamment d'établir un leadership clair et puissant au sein des administrations nationales, favorisant le dialogue et la coordination intersectorielle.

Enjeu 3 - Assurer une mise en œuvre efficace.

Généralement simples sur le plan conceptuel, les instruments de filets sociaux à large échelle et pluriannuels sont lourds et risqués à mettre en œuvre. Ils requièrent des procédures de gestion efficaces, des systèmes d'information et logistiques performants, et des mécanismes de contrôle transparents. Plusieurs impératifs en découlent :

- La construction de bases de données nationales répertoriant l'ensemble des familles susceptibles d'être éligibles ;
- L'implication d'acteurs de la société civile et d'institutions spécialisées pour la mise en œuvre et le suivi ;
- La mise en place de mécanismes d'audit, de contrôle, et d'évaluation d'impact rigoureux ;
- Le renforcement des capacités des acteurs étatiques et non étatiques en lien avec leurs domaines de compétences respectifs.

Propositions pour appuyer l'émergence de politiques nationales de protection sociale dans la zone CEDEAO

La malnutrition infantile, une bonne porte d'entrée.

Afin de favoriser l'émergence de consensus sur la nécessité de développer des programmes nationaux de filets de sécurité sociaux préventifs, il serait utile de centrer ces derniers sur des objectifs de lutte contre la malnutrition infantile. Enjeu majeur pour la région, la lutte contre la malnutrition infantile est désormais bien identifiée comme une priorité partagée, permettant de fédérer les énergies. Les dispositifs de filets de sécurité, ciblés sur les populations sensibles (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et allaitantes), et couplés à de mesure d'amélioration de la disponibilité et l'accès services de santé périnataux, peuvent efficacement contribuer à réduire la malnutrition.

Construction d'un réseau régional de partage d'expériences.

Quelques expériences de programmes nationaux ont été menées dans la région (Ghana, Sénégal), certaines démarrent ou sont en phases d'instruction (Niger, Nigeria), d'autres sont à l'étude (Burkina-Faso,...). Afin de maximiser la diffusion des expériences acquises, mais aussi de favoriser l'harmonisation des politiques et des pratiques au niveau régional, il serait utile de créer une plateforme d'échange régionale regroupant les acteurs impliqués dans la conception, la mise en œuvre, le financement et l'évaluation de programmes de filets de sécurité préventifs. Une telle plateforme pourrait également permettre d'orienter les dispositifs d'incitation régionaux.

Mise en place d'un programme régional de formation des cadres nationaux.

Un programme régional de formation des cadres pourrait stimuler l'émergence de programmes nationaux, tout en favorisant l'harmonisation des programmes à l'échelle de la sous-région. L'un des objectifs spécifiques de ce programme de formation serait d'améliorer la capacité des administrations en charge des politiques de sécurité alimentaire à mobiliser des financements nationaux et internationaux pour la mise en œuvre de programmes de filets de sécurité préventifs.

Mise en place d'un fonds régional de cofinancement de programmes nationaux.

La conception et le pilotage de programmes de filets de sécurité préventifs relèvent de la prérogative des Etats. Néanmoins, l'échelle régionale est intéressante pour la mise en place de dispositifs incitatifs à l'innovation, à la capitalisation et au partage d'expériences, ainsi qu'à l'évaluation des impacts. Elle est également pertinente pour la mise en place de normes de qualité. L'ensemble de ces avantages comparatifs justifie la mise en place d'un fonds régional, permettant de cofinancer des programmes nationaux de filets de sécurité préventifs. Ceci doit toutefois se construire dans le respect de l'adaptation locale de ces programmes.

Pour aller plus loin...

Devereux, S., Macauslan I., 2006, Review of social protection instruments in Malawi: A desk study for DFID Malawi Institute of Development Studies University of Sussex.

Devereux S., Sabates-Wheeler, R., 2006, Transformative Social Protection, IDS In Focus Social Protection, Issue 01, Brighton: IDS

ECOWAS, 2012, Background paper to a regional support program for national social safety nets.

Haddad, L. Sabates-Wheeler, R., 2008, Action publique contre le risque et la vulnérabilité, Rural 21, IDS, Brighton.

IEG. 2011. Evidence and Lessons Learned from Impact Evaluations on Social Safety Nets. Washington, DC: World Bank.

Slater, R., McCord, A., 2009, Social Protection, Rural Development and Food Security: Issues paper on the role of social protection in rural development, ODI working paper, Overseas Development Institute, London.

World Bank, 2011, Safety Nets How To, A Toolkit for Practitioners, Social Protection and Labour The World Bank.

World Bank, 2013, Improving Nutrition Through Multisectoral Approaches. The World Bank.