

GRAIN DE SEL

La revue d'Inter-réseaux Développement rural • Janvier - Juin 2020



Filets sociaux, des outils de résilience pertinents ?

- > Une protection sociale en Afrique en pleine expansion
- > Des filets sociaux contre l'insécurité alimentaire
- > Une articulation complexe d'objectifs, d'instruments et d'acteurs



INTER-RÉSEAUX
Développement Rural

SOMMAIRE N°79

Éditorial	3
Repères : Protection sociale en Afrique, de quoi parle-t-on ?	4-5

CADRAGE

Les systèmes de protection sociale en Afrique : une longue marche semée d'embûches mais des avancées significatives	6-7
Filets sociaux et sécurité alimentaire : un historique des enjeux	8-10
La trajectoire internationale de la stratégie Faim Zéro	11
Filets sociaux en Afrique, un nouvel outil de lutte contre la pauvreté	12-14
Coupon, achat local et cantines scolaires : quels impacts ?	15
Transferts monétaires, entre humanitaire et protection sociale	16

ENJEUX

Pérenniser les systèmes de protection sociale : quel rôle pour les bailleurs de fonds ?	17-19
Les enjeux du ciblage ont évolué en suivant les logiques d'acteurs, le cas du Mali	20-21
Les bilans simplifiés : un instrument de ciblage qualitatif	22-24
Les Registres Nationaux Uniques, clé de voûte de la protection sociale ?	25-26
De l'importance de l'ancrage institutionnel : l'exemple de l'I3N au Niger	27

PERSPECTIVES

Articuler protection sociale formelle et informelle	28-29
Inclusion sociale : comment redynamiser les systèmes de solidarités traditionnels au Niger ?	30
Pour une gouvernance décentralisée et pérenne de la protection sociale	31-32

VUE D'AILLEURS

Le mutualisme agricole : de la protection des biens à celle des personnes	33-34
---	-------

REGARDS CROISÉS

Filets sociaux, des outils pertinents au service de la résilience ?	35-37
---	-------

Du côté des membres	38-39
Portrait : Aboubakar Koto-Yerima, des revendications citoyennes au service du droit à la protection sociale	40

GRAIN DE SEL

Les opinions exprimées dans les articles ne reflètent pas nécessairement celles d'Inter-réseaux. Les articles non signés sont de la rédaction. Tous les articles sont libres de droit. En cas de rediffusion, merci de faire figurer la mention « © Grain de sel » et de nous envoyer une copie de la publication.

Filets sociaux et résilience alimentaire, même combat ?

“**L**es protections sociales ‘couvrent’ contre les principaux risques susceptibles d’entraîner une dégradation de la situation des individus”. Elles font face à “l’insécurité sociale permanente qui résultait de la vulnérabilité des conditions et condamnait une partie du peuple à vivre ‘au jour la journée’, à la merci du moindre accident de parcours. Nos existences ne se déroulent plus de la naissance à la mort sans filets de sécurité”. Cette définition, rappelée par Robert Castel en 2003, est ancrée dans l’histoire des sociétés occidentales et le droit à la sécurité sociale qu’elle sous-entend, est plus ou moins respecté.

Il en va tout autrement dans les pays en développement, à commencer par ceux du continent africain, et en particulier pour les populations agricoles et rurales. Les solidarités traditionnelles, familiales, communautaires ou religieuses qui ont longtemps prévalu se sont progressivement effritées. Les causes en sont nombreuses et intriquées : appauvrissement croissant des populations, aléas climatiques accentués, monétarisation et individualisation croissante des modes de vie, crises économiques ou conflits sociaux récurrents. Face aux conséquences sur la santé et la malnutrition, de nouvelles protections ciblant des individus, des ménages ou des communautés rurales ont progressivement émergé sous la forme de filets sociaux de sécurité, construits, au-delà de la pauvreté monétaire, sur un ensemble de dimensions sociales et économiques.

À l’heure où ces dispositifs sont de plus en plus convoqués face aux conséquences du changement climatique ou, plus récemment, face à l’onde de choc provoquée par l’épidémie du SarsCov-2, ce dossier élaboré par un groupe de travail composé de membres d’Inter-réseaux et de leurs partenaires se justifie tout particulièrement. Son ambition est de prendre du recul sur ce type de dispositifs et leurs instruments, tout comme sur leurs modalités de mise en œuvre et les problématiques qu’ils soulèvent en termes de durabilité ou d’impact.

Il en ressort une extrême diversité en termes d’instruments et de compréhension par les acteurs. Derrière la notion de filets sociaux, on trouve un large éventail d’actions allant du prêt d’animaux pour reconstituer le cheptel de petits ruminants des familles d’agropasteurs en difficulté jusqu’au versement centralisé et plus ou moins ciblé d’allocations financières adossées au financement public et à l’aide internationale. Si la couverture reste encore très faible à l’échelle du continent (10 % de la population couverte par au moins un mécanisme de filet social), la plupart des pays ont intégré la protection sociale dans leur stratégie de développement et de réponse aux chocs. Mais les défis posés aux acteurs sont considérables, qu’il s’agisse de la gouvernance et du pilotage de ces dispositifs, de l’articulation entre les échelons locaux et nationaux, de la pérennisation de leur financement ou du contrôle des ressources qui y sont redistribuées. Outre leur efficacité, il convient aussi de questionner leurs liens et leur pertinence vis-à-vis des valeurs, des traditions de solidarité et du fonctionnement des sociétés rurales africaines, sous peine de calquer des modèles identiques sur des réalités spécifiques et par là, de nourrir des systèmes inadaptés et défaillants. Si les phénomènes de dépendance, d’assistanat ou de clientélisme de certains dispositifs sont questionnés, d’autres s’inscrivent dans une réflexion destinée à renforcer les systèmes agricoles et alimentaires territoriaux, autour de l’approvisionnement des cantines scolaires par exemple. Face à ces ambivalences, l’information et la concertation entre acteurs constituent des enjeux particulièrement cruciaux et ce dossier s’envisage comme une première contribution aux débats.

Ce numéro est aussi l’occasion de vous présenter deux nouvelles rubriques, “Vue d’ailleurs”, qui mobilise des exemples issus d’autres géographies, ainsi que le “Portrait” de la 4^e de couverture qui, en donnant la parole à un acteur de terrain, offrira nous l’espérons une entrée incarnée et vivante du sujet.

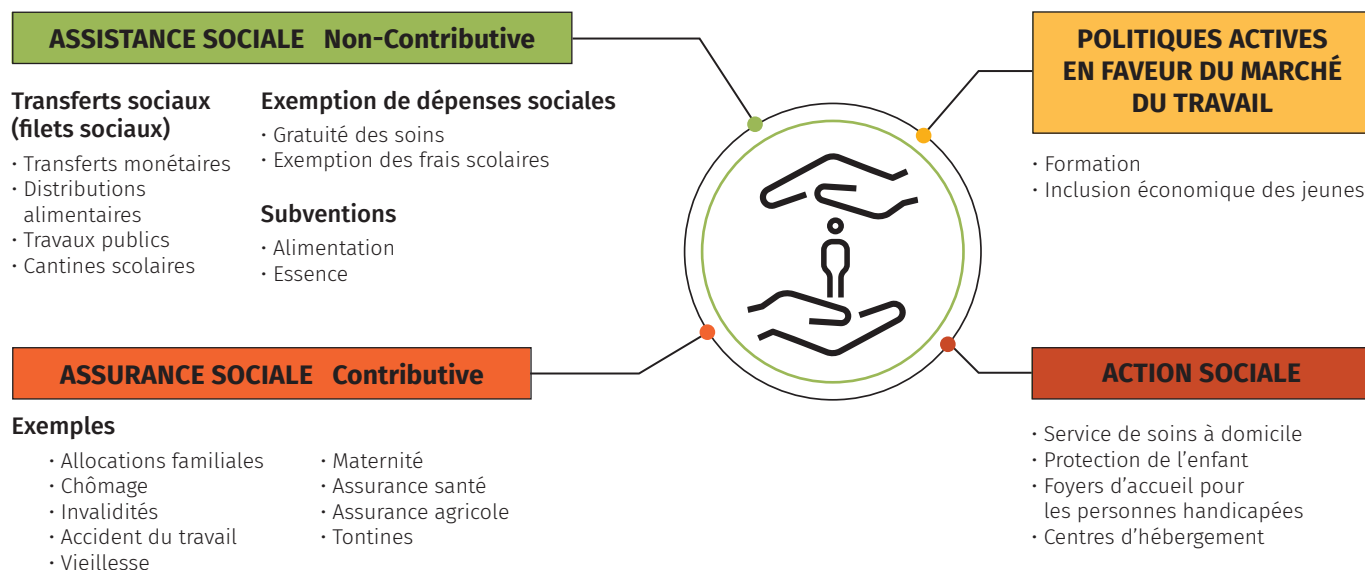
Vos retours concernant le traitement de cette thématique ainsi que la nouvelle forme du Grain de sel seront précieux aux yeux du Comité de publication d’Inter-réseaux.

François Doligez, président
Alexandra Quet, coordinatrice du Grain de sel

Ce numéro est issu d’un travail collectif. Plusieurs personnes, membres ou partenaires d’Inter-réseaux se sont mobilisés pendant plusieurs mois pour aboutir à ce numéro. Pour leur implication, nous tenons à remercier en particulier François Doligez (Iram), Fanélie Meyer (SOS Faim Luxembourg), Liora Stührenberg (Iram), Mado Diakité (H3N), Marie Thoreux (Iram), Danièle Clavel (Cirad), Henri Leturque (Iram), JR Cuzon (AFD), Hélène Guétat Bernard (IF Pondichéry-CNRS), Yvon Saroumi (IR).

Ce numéro a été coordonné par Alexandra Quet, qui a rejoint l’équipe d’Inter-réseaux en janvier dernier.

Les différents instruments de la protection sociale (PS)

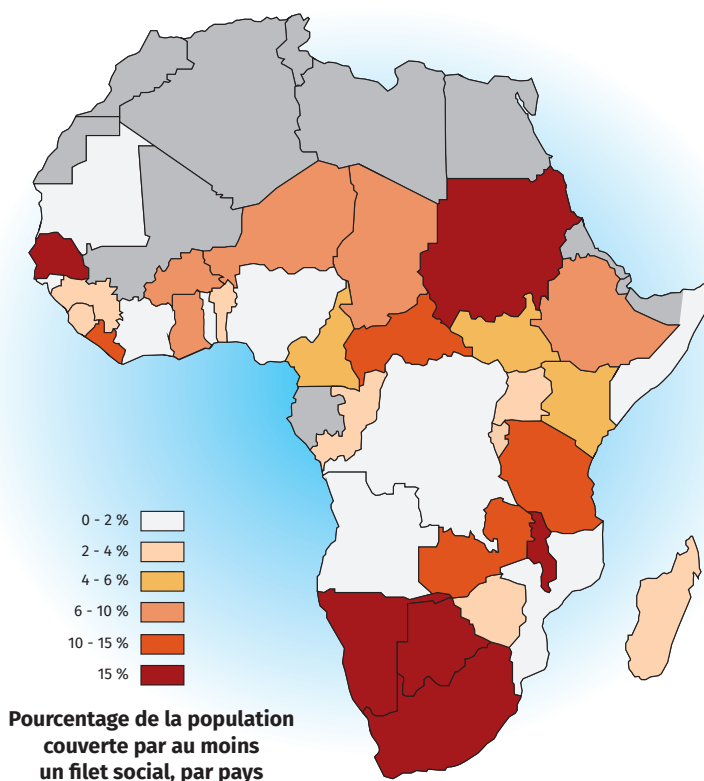


Une faible couverture des filets sociaux en Afrique sub-saharienne



10%

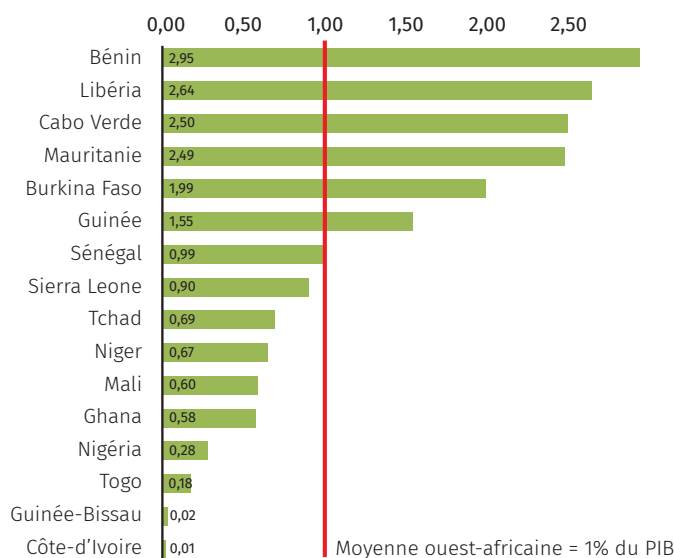
seulement
de la population africaine
sont couverts par au moins
un type de filet social



Réalisé à partir des données de Beegle et al. 2018, en % de la population.

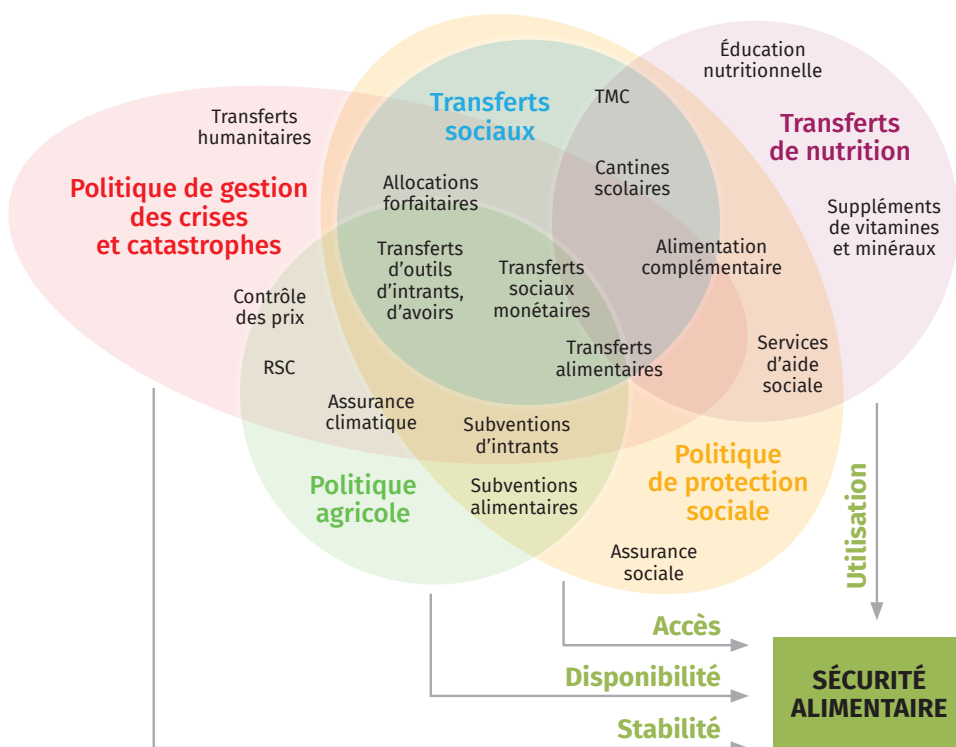
de quoi parle-t-on ?

■ Les filets sociaux restent sous financés en Afrique de l'Ouest



Source : Banque mondiale (2018). La protection sociale dans le monde 2018. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10966/29115>

■ La protection sociale, à l'intersection des différentes dimensions de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle



Source : Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim, CE 2012

■ Définitions

Protection sociale (PS) :

Ensemble d'actions pour pallier la vulnérabilité socio-économique des populations en les aidant à prévenir, gérer et surmonter des situations nuisibles pour leur bien-être. Elle englobe l'assurance sociale dont le financement est contributif (cotisations), l'assistance sociale, non contributive, qui offre des allocations en espèces et en nature pour soutenir les plus démunis, l'action sociale (ensemble des services sociaux) et les politiques d'inclusion sur le marché du travail. Peut également être ajoutée la "protection sociale informelle" c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes de solidarité locale et traditionnelle.

Filets sociaux (FS) :

Également dénommés programmes d'assistance sociale, sont définis comme des prestations à caractère non contributif, en espèces ou en nature, visant à appuyer les personnes pauvres ou vulnérables. C'est cette forme non contributive qui est privilégiée en Afrique.

Filets sociaux de sécurité alimentaire (FSSA) :

cherchent à intégrer les composantes essentielles de la sécurité alimentaire : disponibilité et accès à la nourriture, nutrition et stabilité dans le temps pour lutter plus durablement contre la faim.

Transferts conditionnels :

aussi dénommés programmes conditionnels ; programmes qui conditionnent le paiement de l'aide sociale au fait que le bénéficiaire s'acquitte d'un certain nombre d'obligations ou remplisse certains critères. Ces conditions peuvent être l'envoi des enfants à l'école, la réalisation de visites médicales, la vaccination, etc.

Ciblage :

La mise en œuvre des programmes de PS nécessite d'identifier les ménages vulnérables pouvant bénéficier de prestations sociales. Différents critères et méthodes de ciblage existent et font l'objet de nombreux débats (p. 20).

Résilience :

La résilience est la capacité des personnes, des communautés ou des systèmes qui sont confrontés à des catastrophes ou des crises à résister à des dommages et à récupérer rapidement. La protection sociale au cœur de laquelle se trouve la gestion des risques est en ce sens un facteur de résilience.

Les systèmes de protection sociale en Afrique : une longue marche semée d'embûches mais des avancées significatives

Depuis 40 ans, les systèmes de protection sociale (PS) se développent en Afrique, à des rythmes variables et dans les pays les plus pauvres, ceux-ci restent à un stade embryonnaire. En outre, la couverture des risques, comme la part de la population qui en bénéficie, est souvent incomplète. Cet article revient sur la genèse des modèles et leurs caractéristiques.

Dans la plupart des pays africains, les premiers jalons dans le domaine de la protection sociale ont été posés par le pays colonisateur, ce qui a consisté à prolonger des politiques publiques de la métropole en matière de santé et de retraite. Mais, durant la période coloniale, la couverture des risques fut restreinte, et ne bénéficia qu'aux fonctionnaires coloniaux (expatriés et locaux), à la main-d'œuvre expatriée, et progressivement aux cadres locaux occupant des postes de responsabilité dans les grandes entreprises.

Une mise en place récente

À la suite des indépendances, des caisses nationales de sécurité sociale ont été progressivement mises en place dans la plupart des pays. En Afrique du Sud, par exemple, la nouvelle Constitution de 1996, une fois l'Apartheid aboli, fut le point de départ d'un plus ample développement.

Modèle bismarckien, modèle beveridgien

Le **modèle bismarckien** est un système d'**assurance sociale**, organisé sur une base socio-professionnelle, géré par les partenaires sociaux (syndicats patronaux et de salariés), et financé par des cotisations sociales (salariés et employeurs). C'est un système essentiellement contributif, où les cotisations sociales versées ouvrent droit aux prestations sociales dues aux ménages en cas de réalisation du risque. C'est le système qui, à la suite de l'Allemagne à la fin du XIX^{ème} siècle, s'est développé en Europe continentale. En Afrique, il a inspiré la couverture des risques accidents du travail et retraite.

Le **système beveridgien** est un système à vocation universelle, s'adressant à la population entière (sans condition d'affiliation professionnelle) et financé principalement par l'impôt. Il peut être vu comme plus proche d'un système d'**assistance sociale**, mais généralisé à l'ensemble de la population (sans condition de ressources).

Le système, illustré notamment par le *National Health Service* britannique en 1945, s'est appliqué au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves. Il est souvent complété par des régimes complémentaires sur base professionnelle (la retraite). En Afrique, l'éventuelle mise en place d'une couverture maladie universelle serait donc plutôt de nature beveridgienne.



Les travailleur.se.s du secteur informel ne sont souvent pas couverts.

En 1993, a été mise en place par les pays de la Zone Franc une instance permanente de coordination, la Conférence Interafricaine de la Prévoyance sociale (CIPRES), chargée d'élaborer des normes comptables, de fixer des règles communes de gestion et d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires. La CIPRES regroupe actuellement 16 pays francophones de la Zone Franc.

Une couverture souvent limitée, rarement universelle

S'agissant de la couverture des risques, la situation varie d'une région à l'autre. Dans la plupart des pays de l'Afrique sub-saharienne, la couverture des caisses, auxquelles sont affiliés en principe les salariés du privé, en conformité avec le Code du Travail, est limitée aux accidents du travail, aux maladies professionnelles et à la retraite. En général, fonctionnaires et militaires bénéficient d'une

couverture plus complète, incluant la maladie et les allocations familiales. À cet égard, l'exemple du Cap Vert, un pays pourtant classé dans la liste des pays les moins avancés, est emblématique des avancées dans les domaines de la vieillesse et de la maladie et a été loué par l'Organisation Internationale du Travail et la Banque Mondiale.

Le système des caisses de sécurité sociale est le plus souvent d'inspiration bismarckienne, notamment dans la zone d'influence francophone : les caisses sont financées par des cotisations sociales dues par les employeurs. Toutefois, nombre d'entreprises tentent d'échapper au versement de ces cotisations, réduisant d'autant la proportion de la population active bénéficiaire.

L'angle mort du secteur rural et informel

Le secteur rural et le secteur informel sont fréquemment exclus de toute couverture des risques. Dans la plupart des pays subsahariens, le système des caisses nationales couvre à peine 10 % de la population active. Toutefois, des dispositifs mis en place par des institutions comme l'Organisation Mondiale de la Santé ou des Organisations Non Gouvernementales (ONG) peuvent combler quelques lacunes ou remédier à certaines incohérences des systèmes de PS. C'est particulièrement le cas lorsque l'accent est mis sur les soins primaires, qui s'inscrivent dans une perspective de santé préventive (santé maternelle et infantile, vaccination) et sur les mutuelles de santé communautaires (accompagnées de mise en réseau). Le Ghana et le Rwanda en sont des exemples représentatifs.

Depuis une dizaine d'années, la plupart des pays subsahariens étudient la possibilité de mettre en place une couverture maladie universelle, dans une optique d'assistance sociale (plutôt de type beveridgien). Parmi les nombreux obstacles à un élargissement des couvertures maladie et des pensions de retraite, on peut relever des moyens finan-

**LE SECTEUR RURAL
ET LE SECTEUR INFORMEL
SONT FRÉQUEMMENT
EXCLUS DE TOUTE
COUVERTURE DES RISQUES.
TOUTEFOIS DES INSTITUTIONS
COMME L'OMS OU DES ONG
PEUVENT COMBLER
QUELQUES LACUNES**

ciers insuffisants, souvent révélateurs d'une absence de volonté politique, une corruption répandue à tous les échelons, la fécondité élevée dans certains pays (Niger, Somalie, Mali, Tchad...) qui dilue l'efficacité et la portée des efforts budgétaires, l'importance du secteur informel qui échappe à toute réglementation, le sous-équipement du monde rural en équipements sanitaires, l'insuffisante rémunération des personnels de santé, associée au risque de fuite du personnel qualifié vers les pays européens, enfin la fréquente instabilité politique qui fait obstruction à la mise en place ou à la pérennité de politiques sociales.

Par ailleurs, la gouvernance des caisses de sécurité sociale est souvent inappropriée : celles-ci se perçoivent comme des "investisseurs institutionnels" et consacrent d'importants moyens aux investissements financiers et immobiliers qui relèvent plus de l'activité d'assurance que de la protection sociale. Cette relative porosité des frontières entre l'État et les Caisses de sécurité sociale comporte le risque d'affaiblir la portée et l'efficacité des mesures prises en faveur du développement de la protection sociale.

L'Afrique du Sud, un système complet de protection sociale

L'Afrique du Sud est le pays du continent africain qui consacre la plus grande part de la richesse nationale à la protection sociale des ménages.

La Constitution de 1996, consécutive à la fin de la politique d'Apartheid, a ouvert la voie aux réformes et à la mise en place d'un système complet de protection sociale. Ce système recouvre à la fois :

- Des régimes d'assurance sociale (régimes contributifs, de type bismarckien), notamment pour la couverture des accidents du travail et de l'incapacité, ainsi que du chômage
- L'assistance sociale (non contributive), développée notamment pour couvrir le risque maladie : une couverture maladie universelle a été créée en 2014.

Dans les pays du Maghreb, la couverture des risques est un peu plus développée, notamment celui de la maladie. Ainsi au Maroc, dans le cadre du *Ramed*, a été créé un système de panier de soins financé par la Caisse nationale de sécurité sociale, qui vise à améliorer sensiblement la couverture de la population pauvre et en situation de vulnérabilité. Toutefois, entaché de faiblesses, il peine à atteindre ses objectifs.

Quelles perspectives ?

À l'instar des autres continents, dans les pays où ces systèmes se sont le plus développés, on observe une augmentation de l'espérance de vie, une diminution de la fécondité et du taux de mortalité infantile. Le réchauffement climatique et ses conséquences néfastes sur le bien-être et la santé des populations africaines (désertification, pénurie d'eau potable, diminution des rendements agricoles) risquent, à plus ou moins long terme, de mettre à rude épreuve les systèmes de PS dans de nombreux pays de l'Afrique. Doit-on alors, comme le propose K. Nubukpo*, "changer son modèle de croissance" ? ■

Jeanne FAGNANI



Jeanne.Fagnani@univ-paris1.fr
Directrice de recherche honoraire au CNRS
Chercheuse Associée à l'IRES, Co-éditrice en chef
de la Revue Française des Affaires Sociales.

Jean Pierre Dupuis



jpierre.dupuis@orange.fr
Statisticien-économiste, a exercé dans divers
organismes internationaux et supranationaux,
puis comme assistant technique en statistiques
de finances publiques pour le FMI, pour 10 pays
d'Afrique de l'Ouest francophone.

EN SAVOIR PLUS :

L'étude complète est à retrouver
à l'adresse suivante en version payante :
<https://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2018-1.htm>

* K. Nubukpo, (2019), L'urgence africaine, Changeons le modèle de croissance, Ed. Odile Jacob, Paris.



Les bénéficiaires de subventions sociales du programme INAS du Mozambique attendent d'être enregistrés pour leur identité biométrique Paycode et leur carte à puce de paiement.

Paycode - 2019

Filets sociaux et sécurité alimentaire : un historique des enjeux

De mesures temporaires mises en place pour répondre aux effets délétères des plans d'ajustements structurels, les filets sociaux deviennent des instruments de politiques publiques plus pérennes visant à renforcer la résilience des populations, élargissant ainsi la réflexion sur les filets sociaux aux questions plus globales des systèmes alimentaires et changements structuraux que demande la lutte contre la pauvreté alimentaire.

Introduit dans les années 80, le terme "filets sociaux de sécurité" a d'abord désigné des mesures temporaires mises en place pour appuyer les personnes rendues vulnérables par les ajustements structurels et la libéralisation. Au sens de la Banque mondiale qui a vulgarisé ce terme, les filets sociaux englobent aujourd'hui un large éventail de mesures de protection sociale allant des travaux publics aux cantines scolaires en passant par les coupons alimentaires et les transferts monétaires. Le terme est désormais très largement employé, y compris dans le secteur de la sécurité alimentaire et revêt parfois différentes significations. Selon le contexte, il peut faire référence à des régimes de transferts sociaux prévisibles et réguliers institutionnalisés au sein d'un système national de protection sociale, à des projets autonomes et ponctuels de transferts de ressources visant à assurer un niveau de revenu minimum ou à des transferts monétaires d'urgence mis en œuvre par des organisations humanitaires.

Transferts monétaires plutôt que distributions de vivres

L'octroi de transferts monétaires directs aux ménages, et non plus seulement de vivres ou autres biens en nature, constitue l'une des principales innovations communément associées aux filets sociaux. En Afrique subsaharienne, l'extension des filets sociaux est étroitement liée à l'émergence des transferts monétaires dans les réponses aux crises alimentaires. Cette révolution est partie du constat dressé par le prix Nobel d'économie Amartya Sen que les grandes famines sont désormais dues à un problème d'accès et non de disponibilité alimentaire et que des transferts monétaires à même de protéger le pouvoir d'achat des populations constituent une alternative appropriée, si ce n'est préférable, aux distributions alimentaires généralisées. Cette réflexion a coïncidé avec des réformes dans les années 80 et 90 qui ont découplé la fourniture de l'aide alimentaire internationale en nature des objectifs agricoles nationaux des pays donateurs et rendu les ressources de l'aide publique au développement plus flexibles.

**LA PRISE EN COMPTE
DE LA RÉSILIENCE
A RENFORCÉ LA MONTÉE
EN PUISSANCE
DES FILETS SOCIAUX**

Le mouvement en faveur des transferts monétaires dans les réponses aux crises alimentaires s'est trouvé encouragé par les preuves probantes tirées des premiers programmes de transferts monétaires conditionnels introduits au Mexique et au Brésil à la fin des années 90. Dans un effort de convaincre gouvernements et bailleurs de fonds, les projets pilotes de transferts monétaires ont proliféré

à travers l'Afrique subsaharienne dans les années 2000. C'est à cette époque que sont nés deux programmes notoires de transferts monétaires visant au renforcement de la sécurité alimentaire sur le continent africain. Le PSNP (*Productive Safety Net Programme*) en Ethiopie et le HSNP (*Hunger Safety Net Programme*) au Kenya résultent tous deux d'une volonté de réformer de vastes campagnes d'aide alimentaire d'urgence devenues récurrentes pour apporter une assistance en espèces pluriannuelle plus prévisible. Ces filets sociaux ont depuis fait des émules encouragés par les bons résultats des expériences africaines et mondiales. En 2012, l'adoption de la recommandation sur les socles de protection sociale (concept lancé au lendemain de la crise mondiale de 2008) par la Conférence internationale du travail a encore accéléré la tendance. Cette même année, le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition présentait son rapport proposant d'étendre la protection sociale afin d'assurer la sécurité alimentaire mondiale. Outil phare de la lutte contre la pauvreté, les filets sociaux se sont aujourd'hui imposés comme un instrument incontournable pour lutter contre la faim et la malnutrition.

Des transferts réguliers pour renforcer la résilience des ménages

À la fin des années 2000, face à la multiplication des chocs affectant les territoires sujets à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (catastrophes naturelles et changement climatique, crises économiques et financières, conflits armés et déplacements forcés), l'attention des acteurs du secteur s'est orientée vers le concept de résilience, aujourd'hui omniprésent. Le principal apport de cette approche est d'articuler interventions

d'urgence et aide au développement pour mieux prendre en compte les dynamiques en présence à plusieurs niveaux (individus, ménages, communautés, territoires, ou encore pays), appréhender la multiplicité et l'imprévisibilité des chocs que subissent les populations les plus vulnérables, et replacer les réponses ponctuelles à des périodes de crise aiguë au sein d'un éventail d'actions plus large visant à enrayer, sur le long terme, ce qui apparaît désormais comme une crise systémique.

Cette prise en compte de la résilience a renforcé la montée en puissance des filets sociaux en les plaçant au cœur d'approches multisectorielles centrées sur les plus pauvres. Les transferts de ressources directement aux ménages ont été intégrés au cœur des stratégies de renforcement de la résilience, soit au sein de programmes ponctuels visant à atténuer l'impact d'une crise, soit de façon pérenne au travers de politiques de protection sociale visant à réduire la pauvreté, renforcer le capital humain ou enrayer la transmission intergénérationnelle de la pauvreté. Les filets sociaux constituent ainsi – avec le renforcement de la nutrition, l'amélioration durable de la productivité agricole et alimentaire, et le renforcement de la gouvernance de la sécurité alimentaire et nutritionnelle – l'un des quatre piliers du cadre de référence de l'Alliance globale pour la résilience (AGIR) en Afrique de l'Ouest et au Sahel initiée en 2012. Ils constituent le socle de l'Approche de progression initiée par l'ONG BRAC au Bangladesh en 2002 et appliquée à de nombreux contextes africains depuis, qui offre un processus graduel et structuré d'accompagnement des ménages extrêmement pauvres et sujets à l'insécurité alimentaire

**EN PROTÉGEANT
LE POUVOIR D'ACHAT
DES POPULATIONS
VULNÉRABLES, LES
TRANSFERTS MONÉTAIRES
RÉGULIERS APPUIENT
L'ÉCONOMIE LOCALE**

vers des moyens d'existence durables dans un laps de temps déterminé (souvent entre 18 et 36 mois).

Ces approches multisectorielles centrées sur les plus pauvres posent l'épineuse question du ciblage. La mise en place de registres nationaux ou sociaux uniques (p. 28) vise à recouper les listes de bénéficiaires de différents filets sociaux et rassembler les données socioéconomiques de l'ensemble des ménages sur base d'enquêtes nationales. Ces registres intègrent un test indirect de revenus (*proxy-means test*, *PMT*) basé sur les caractéristiques observables d'un ménage pour établir un classement de la pauvreté. Cette approche pragmatique est séduisante mais pose question dans nombre de contextes africains souvent caractérisés par une pauvreté généralisée et où la notion même de ménage peut être difficile à appréhender. En 2016, l'étude *"A Poor Means Test? Econometric Targeting in Africa"* évalue sa performance et révèle l'inexactitude de la méthodologie. Des études socio-anthropologiques, notamment celle de Jean-Pierre Olivier de Sardan et Emmanuelle Piccoli, *"Cash transfers in context: an anthropological perspective"* parue en 2018, soulignent quant à elles la rupture que cette approche représente avec les normes sociales de certaines communautés africaines et l'affaiblissement de la cohésion sociale, facteur de résilience communautaire, qu'elle peut entraîner (p. 30).

En soutenant la consommation, tout programme de filets sociaux est à même de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Les pensions sociales de vieillesse, par exemple, ont montré des impacts positifs sur la consommation et la diversité alimentaire des aînés bénéficiaires et de leurs familles, ainsi que des effets multiplicateurs notoires sur l'économie locale. Des



La carte à puce d'identité biométrique et de paiement de Paycode est utilisée pour distribuer de l'argent liquide ou électronique aux bénéficiaires de subventions sociales au Mozambique. En utilisant le dispositif biométrique de point de vente de Famoco, Paycode distribue des fonds dans les zones rurales profondes en temps réel et hors ligne.

transferts réguliers permettent de lisser la consommation et de prévenir le recours à des stratégies néfastes en cas de choc. En Éthiopie, le PSNP a amélioré la capacité des ménages à faire face aux épisodes de sécheresse. En Zambie, le programme d'allocation pour enfants a permis une augmentation de l'investissement des ménages dans les intrants productifs. En renforçant les capacités des ménages, des transferts réguliers peuvent empêcher un événement affectant une large proportion de la population d'engendrer une crise alimentaire.

Le développement des filets sociaux et des systèmes de protection sociale en général vise aussi à permettre des réponses aux crises plus rapides, efficaces et efficaces. Il est prouvé qu'une réponse précoce est moins coûteuse. Assurer une assistance aux ménages affectés par un choc au travers de mécanismes intégrés au système national de protection sociale (liés aux systèmes d'alerte précoce, aux plans de financement d'urgence, aux mécanismes de ciblage pré-définis, etc.) peut se révéler moins coûteux et plus rapide que l'activation ponctuelle d'une aide internationale d'urgence. Tel est l'enjeu de la "protection sociale réactive aux chocs", concept récemment introduit.

Du potentiel des filets sociaux pour des systèmes alimentaires résilients

Après une longue période d'amélioration, la faim en Afrique subsaharienne est en légère augmentation depuis 2010. Plus de la moitié de la population est en insécurité alimentaire et plus d'une personne sur cinq fait face à une insécurité alimentaire

**EN SOUTENANT
LA CONSOMMATION,
TOUT PROGRAMME DE FILETS
SOCIAUX EST À MÊME
DE CONTRIBUER
À L'AMÉLIORATION
DE LA SÉCURITÉ
ALIMENTAIRE**

sévère. Les conflits armés, les conditions climatiques extrêmes et les ralentissements économiques en sont les principales causes. Aux problèmes de la sous-nutrition et des carences en micronutriments généralisées s'ajoute celui, croissant, du surpoids et de l'obésité. Cette nouvelle forme de malnutrition est concentrée dans les zones urbaines qui comptent également un enfant souffrant d'un retard de croissance sur trois. La crise du Covid-19, en faisant entrer la région dans sa première récession depuis 25 ans, devrait encore dégrader la situation.

Cette crise mondiale a mis en exergue la problématique de dépendance alimentaire de nombreux pays et du continent. Offrir une alimentation saine et nutritive pour tous, tout en préservant les ressources naturelles

et la biodiversité, nécessite d'appréhender la sécurité alimentaire par le prisme des systèmes agricoles et agro-alimentaires (du producteur au consommateur) pour les rendre plus résilients, pérennes et localisés. Cela exige de dépasser l'opposition traditionnellement opérée entre zones rurales et zones urbaines.

Ce nouveau programme ambitieux mais essentiel invite à une réflexion sur le rôle possible des filets sociaux pour accompagner les changements structurels et sociétaux profonds que demande aujourd'hui la lutte contre toutes les formes de malnutrition. La crise du Covid-19 a renforcé les discussions pour de nouvelles approches dans la lutte contre la pauvreté alimentaire, à l'instar du "revenu de base ultra universel" préconisé par les prix Nobel d'économie 2019 Esther Duflo et Abhijit Banerjee aux pays pauvres. D'autres utilisations doivent pouvoir être envisagées et déployées pour soutenir une gestion durable des ressources naturelles (en encourageant de nouvelles pratiques agro-écologiques ou la prévention de la surpêche), contenir la migration urbaine, ou favoriser la transformation et la consommation locales de produits locaux. Ce faisant, les défis actuels associés au déploiement des filets sociaux en Afrique subsaharienne demeurent notamment l'expansion des programmes nationaux de filets sociaux et la pérennisation de leur financement, le renforcement des systèmes nationaux, l'instauration de garanties sociales inscrites dans la loi et une meilleure coordination avec les systèmes de réponses d'urgence. Aujourd'hui, plus que jamais, la question des filets sociaux pour la sécurité alimentaire se doit d'être appréhendée dans le cadre d'une approche systémique. Ceci appelle à de profonds changements dans les mentalités et pratiques des acteurs du secteur. ■

Cécile Cherrier



cecile.cherrier@gmail.com

Consultante indépendante et chercheuse associée à l'Overseas Development Institute. Elle travaille à l'interface entre protection sociale, sécurité alimentaire et aide humanitaire.



Grâce à des tablettes biométriques portables, Paycode peut embarquer des utilisateurs dans des zones rurales profondes et leur fournir une identité numérique biométrique et un accès à faible coût aux services financiers de base.

EN SAVOIR PLUS :

Retrouvez la version longue de cet article sur le site d'inter-réseaux

La trajectoire internationale de la stratégie Faim Zéro



La stratégie Faim Zéro est l'une des initiatives les plus reconnues du Brésil dans les arènes internationales et a fait l'objet d'échanges en matière de sécurité alimentaire avec les pays d'Amérique latine et d'Afrique. Son influence a été plus importante sur les normes des organisations internationales que sur les politiques des pays partenaires.

Les mouvements d'exportation et d'importation des modèles de gestion sociale, politique et économique ont récemment trouvé un foyer privilégié et peu exploré : celui de l'échange entre acteurs du "Sud". Les politiques alimentaires brésiliennes ont attiré l'attention de la communauté internationale, en manque de réponses politiques face aux défis de la lutte contre la pauvreté, notamment après la crise alimentaire de 2007-2008. Cet intérêt s'est accru eu égard aux efforts diplomatiques brésiliens pour intensifier la coopération, le commerce et les investissements avec les pays en développement.

Un programme avec plusieurs objectifs

Lancée au Brésil en 2003, la stratégie Faim Zéro visait l'éradication de la faim en s'appuyant sur la jonction de mesures macroéconomiques, de protection sociale et d'appui à la production agricole. Outre les transferts conditionnels de revenus du programme Bolsa Família (Bourse Famille), importants, la stratégie Faim Zéro a institutionnalisé l'achat public, auprès de paysans, de denrées alimentaires destinées aux repas scolaires. Ce programme avait pour but de promouvoir l'accès des agriculteurs aux marchés formels, de développer des circuits courts de commercialisation agricole, et d'amplifier le réseau national de protection sociale en zone rurale. Il a fait l'objet de nombreux échanges internationaux et a été promu dans cinq pays africains (Éthiopie, Malawi, Mozambique, Niger, Sénégal).

L'inspiration brésilienne du Mozambique

Le Mozambique, où les acteurs brésiliens sont très présents est le plus emblématique de cette influence. Cependant, les résultats du programme ont été relativement limités en raison de l'adoption purement formelle d'une stratégie nationale de repas scolaires, sans allocation budgétaire ou changement institutionnel favorisant l'achat auprès des paysans. Les repas scolaires requièrent également une grande capacité fiscale de la part du gouver-

L'ÉLECTION DE GRAZIANO DA SILVA À LA TÊTE DE LA FAO EN 2011 REPRÉSENTE UN SYMBOLE DE L'ESTIME INTERNATIONALE POUR CETTE EXPÉRIENCE, LA STRATÉGIE FAIM ZÉRO

nement, allant à l'encontre des préférences des élites administratives mozambicaines et des recommandations des institutions financières internationales. De plus, l'agriculture familiale n'est pas une catégorie reconnue par les politiques agricoles mozambicaines, qui priorisent la promotion de pôles de croissance formés par les agriculteurs plus capitalisés et les investissements étrangers.

Malgré ces options politiques et les contraintes institutionnelles des administrations territoriales, la mise en œuvre de cet instrument au niveau local a trouvé des adeptes. Des administrations de la province de Tete, dans le nord du Mozambique, ont réussi à surmonter une partie des défis et ont adapté les modes opérationnels de ces stratégies aux objectifs locaux de développement et aux contextes socio-économiques (insuffisance de formalisation des associations de producteurs et fragilités des infrastructures scolaires).

Un capital politique international

Parallèlement aux échanges bilatéraux, les décideurs politiques et les organisations de la société civile engagés dans la formulation de la stratégie Faim Zéro sont parvenus à influencer l'élaboration de recommandations et de projets en matière de sécurité alimentaire au sein de la FAO. Leur participation à plusieurs espaces d'échange, leur rôle officiel dans des projets Sud-Sud, ainsi qu'une présence plus

active de la diplomatie brésilienne dans ces instances a contribué à ces résultats. L'élection de Graziano da Silva, ministre responsable de la stratégie Faim Zéro au Brésil, à la tête de la FAO en 2011 représente un symbole de l'estime internationale pour cette expérience.

D'autres initiatives de protection sociale, de développement agricole et de sécurité alimentaire mises en œuvre par les agences de l'ONU se sont inspirées de ces expériences. Comme le constatent des diplomates brésiliens, ce processus a créé un capital politique : "Il s'agit d'enseigner à faire, mais à notre manière. Cela n'est pas que de la technologie, il y a une philosophie derrière, une façon de penser les politiques publiques".

Dans ce contexte, le pays est devenu un porte-parole informel d'une partie des pays du Sud et a attiré l'attention des dirigeants occidentaux et des institutions internationales. Les réseaux d'acteurs qui relient les arènes internationales de production et de réinvention des modèles politiques ont ainsi été dévoilés. Aujourd'hui ces résultats sont remis en cause par la stratégie diamétralement opposée menée par le président d'extrême droite Jair Bolsonaro et son alignement aveugle avec les États-Unis qui voient le démantèlement des programmes existants. ■

Carolina Milhorance



cmilhorance@gmail.com

Chercheuse associée du Centre de développement durable, Université de Brasília. Sa thèse de doctorat porte sur le transfert d'instruments des politiques brésiliennes pour le secteur rural en Afrique et au sein des arènes multilatérales.

EN SAVOIR PLUS :

Carolina Milhorance, "New Geographies of Global Policy Making : South-South Networks and Rural Development Strategies", Routledge, 2018.

Filets sociaux en Afrique, un nouvel outil de lutte contre la pauvreté

Les filets sociaux sont en plein essor en Afrique depuis les années 2000. Multisectoriels et très divers dans leur forme, ils visent à appuyer les ménages pauvres et vulnérables. Cet article en présente les objectifs et leur articulation avec d'autres secteurs du développement, et notamment la sécurité alimentaire.

Depuis le début des années 2000, les filets sociaux (FS) font partie des stratégies de développement et de gestion des chocs de la plupart des pays africains et leur nombre a considérablement augmenté. On a également assisté à une convergence des programmes de réponse aux crises alimentaires et des systèmes de filets sociaux : les programmes d'intervention d'urgence ont d'ailleurs parfois servi de base au développement de filets sociaux plus permanents.

Les FS - ou programmes d'assistance sociale - sont des prestations à caractère non contri-

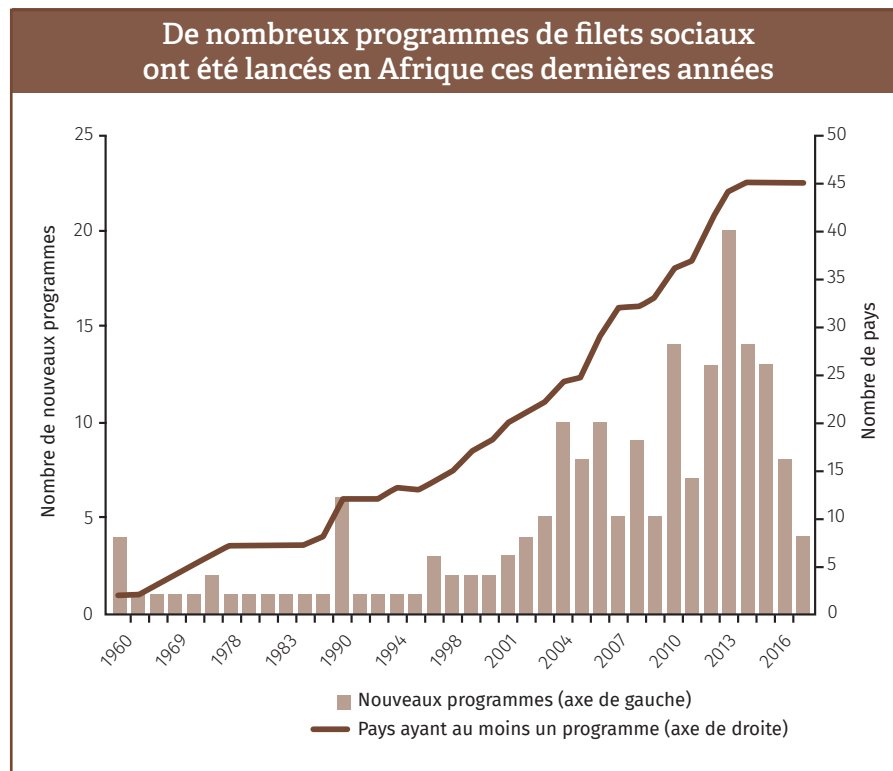
butf, en espèces ou en nature, visant à appuyer les personnes pauvres ou vulnérables. Ils représentent une des composantes du système de protection sociale qui comprend également les programmes d'assurance sociale contributive, comme les retraites et l'assurance maladie, et les programmes relatifs au marché du travail. En termes d'outils, ils incluent les transferts monétaires, conditionnels ou non, les travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, les pensions sociales, les programmes d'alimentation scolaire, les programmes d'urgence, les programmes d'inclusion économique, et les in-

terventions qui facilitent l'accès aux services de santé, d'éducation et de logement par le biais d'exonérations de frais ou de bourses.

Une multiplication des programmes de filets sociaux

Le nombre de nouveaux programmes de FS lancés chaque année sur le continent a été multiplié par 10 depuis 2010. Chaque pays africain dispose d'au moins un programme de FS. Les portefeuilles de FS sont aujourd'hui très

LE NOMBRE DE NOUVEAUX PROGRAMMES DE FS LANCÉS CHAQUE ANNÉE SUR LE CONTINENT A ÉTÉ MULTIPLIÉ PAR 10



Source : ASPIRE - Atlas of Social Protection Indicator of Resilience and Equity (base de données), données administratives, Banque mondiale, <http://datatopics.worldbank.org/aspire/>
Remarque : cette figure prend en compte les programmes réguliers (pas les programmes d'urgence) qui sont encore mis en œuvre et pour lesquels l'information sur la date de lancement est disponible.

diversifiés à travers le continent. Les transferts monétaires sont mis en œuvre dans quasiment tous les pays, de même que les programmes de travaux publics et les programmes d'alimentation scolaire. Dans l'ensemble, les programmes de transferts monétaires représentent 41 % des dépenses totales de filets sociaux, part qui ne cesse d'augmenter. Les pensions sociales sont plus fréquentes dans les pays à revenu intermédiaire supérieur ou élevé, ainsi qu'en Afrique australe. Les programmes de travaux publics sont mis en œuvre dans presque tous les pays à faible revenu et les États fragiles, en particulier en Afrique de l'Ouest, mais ils sont largement absents des pays à revenu intermédiaire supérieur ou élevé. En Afrique centrale et dans les États fragiles, les filets sociaux sont très utilisés comme réponses aux crises, sous forme de programmes d'urgence et d'assistance alimentaire.

Le grand défi de la couverture

Si certains pays ont réussi à mettre en œuvre des programmes d'ampleur rapidement (le Sénégal, le Ghana, le Kenya, la Tanzanie font figure d'exemples), la plupart des programmes restent encore à une petite échelle en Afrique sub-saharienne. Les programmes couvrent en moyenne 10 % de la population africaine, alors qu'environ 40 % vit sous le

seuil de l'extrême pauvreté. Le montant des prestations est souvent faible par rapport aux besoins. Les transferts monétaires correspondent aujourd'hui en moyenne à 10 % du seuil de pauvreté nationale dans les pays à faible revenu. La plupart des programmes n'ont donc pas atteint l'échelle nécessaire pour effectivement appuyer les populations qu'ils visent.

La faible couverture est aggravée par le fait que de nombreux programmes sont temporaires ou mis en œuvre de façon isolée dans des zones géographiques restreintes ou au sein de groupes de population spécifiques. On assiste ainsi à un "saupoudrage" de l'assistance sociale, qui en limite l'impact et l'efficacité.

Vers le renforcement du capital humain et de la résilience

Une attention accrue est accordée par les programmes de FS à la promotion du développement du capital humain des membres des ménages pauvres – santé, nutrition, compétences et connaissances, éducation – qui jouent un rôle essentiel dans leur capacité à générer des revenus et subvenir à leurs besoins.

Une autre tendance renforce l'articulation entre les filets sociaux et la résilience des ménages en les aidant à se préparer à d'éventuels chocs. Avec l'essor de la "protection sociale adaptative", de nombreux programmes mettent l'accent sur le renforcement des capacités productives. Les évaluations ont démontré que les programmes qui

visent à soutenir et encourager la productivité des plus pauvres ont des résultats plus probants lorsqu'ils combinent appui technique, investissement et appui régulier à la consommation.

**LES PROGRAMMES QUI
VISENT À SOUTENIR
LA PRODUCTIVITÉ DES
PLUS PAUVRES ONT DES
RÉSULTATS PLUS
PROBANTS LORSQU'ILS
COMBINENT APPUI
TECHNIQUE, INVESTISSE-
MENT ET APPUI RÉGULIER
À LA CONSOMMATION**

La nécessaire articulation entre les différents dispositifs

Capitalisant sur l'expérience de pays d'Amérique centrale, d'Amérique latine ou d'Asie, la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne investissent dans les systèmes visant une meilleure couverture (p. 26 et suivantes) et une meilleure intégration avec les interventions des autres secteurs sociaux ou productifs.



Les programmes d'alimentation scolaire sont des filets sociaux.

Perrine Lathion

Deux systèmes jouent ici un rôle central : les registres sociaux et les systèmes de paiement mutualisés.

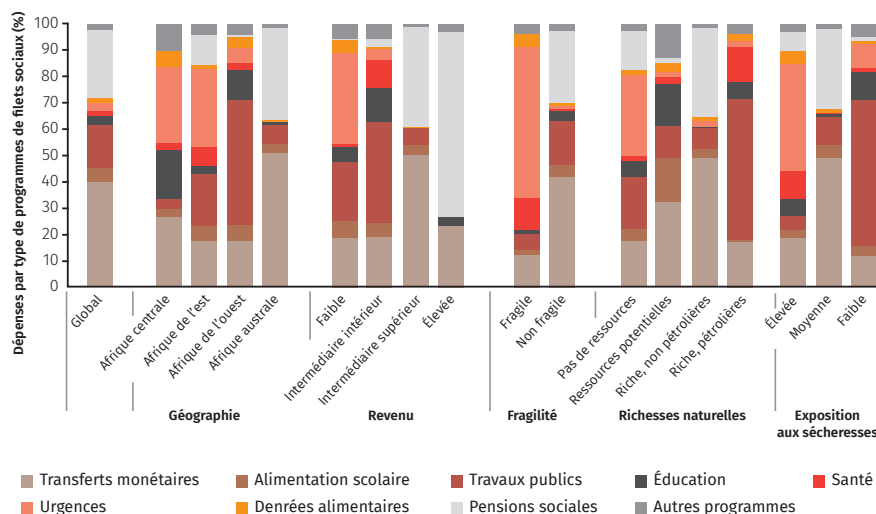
Les registres sociaux sont des systèmes d'information, qui identifient les ménages pauvres et vulnérables d'un pays ou d'une région et qui compilent des informations sur leurs situations socio-économiques. Ces registres offrent ainsi aux programmes une base sur laquelle identifier leurs potentiels bénéficiaires. Les données étant utilisées par tous, cela permet de réduire le coût du ciblage pour chaque programme et d'en améliorer la qualité. En Afrique sub-saharienne, les registres sociaux sont utilisés dans 26 pays et en cours de développement dans 16 autres. L'envergure et le stade de développement de ces registres sont variables, la couverture allant de 0,1 et 0,3 % de la population en Zambie et au Mozambique, à respectivement 24, 27 et 52 % de la population au Sénégal (p. 31), au Gabon et au Lesotho.

Les registres sociaux sont mutualisés entre les programmes : dans de nombreux pays, en plus des FS, les assurances santé y font appel et ils sont aussi mobilisés dans certains programmes de subventions agricoles ou énergétiques et de bourses de scolarité.

De nombreux pays mettent en place des plateformes de paiement, mutualisées elles aussi, pour transférer des ressources aux ménages. Elles s'appuient sur les progrès immenses réalisés dans les paiements digitaux et sur des réseaux d'agents déployés par les services de téléphonie mobile. Le Kenya a par exemple décidé de pré-enregistrer tous les ménages vulnérables de certaines régions, afin de pouvoir les appuyer rapidement en cas de chocs climatiques. Les mécanismes de paiement mis en place par les filets sociaux peuvent aussi promouvoir l'inclusion financière en donnant accès à d'autres outils financiers et à une meilleure gestion des ressources.

Ces deux plateformes permettent également aux gouvernements de commencer à mieux coordonner leurs interventions – en ayant des systèmes d'informations inter-opérables qui permettent de cibler les mêmes ménages avec des interventions complémentaires, ou au contraire d'éviter les duplications en se concentrant sur les bénéficiaires différents

Les portefeuilles de filets sociaux sont diversifiés à travers l'Afrique

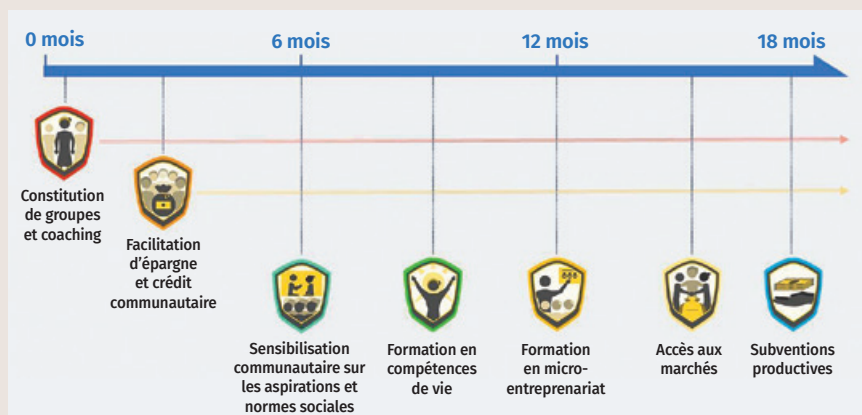


Source : Beegle et al (2018), Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel ? Banque Mondiale

Protection Sociale Adaptative au Sahel

Les gouvernements de la Mauritanie, du Sénégal, du Niger et du Burkina Faso ont testé un modèle qui renforce les programmes de transferts monétaires avec des mesures d'inclusion économique. Concrètement, diverses activités viennent compléter les FS pour répondre aux contraintes auxquelles les pauvres sont confrontés. En plus des transferts monétaires réguliers, les ménages bénéficient de formation en entrepreneuriat et d'accès aux marchés, de groupes d'épargne, de sensibilisation aux normes sociales, de renforcement des compétences de vie, et de transferts ponctuels pour investir dans des outils ou des intrants.

Les composantes des mesures d'inclusion productive



Une évaluation d'impact de ces dispositifs au Niger montre des impacts positifs de 7 à 15 % sur la consommation et de 8 à 19 % sur la sécurité alimentaire par rapport aux ménages ayant seulement bénéficié de transferts monétaires, même 18 mois après le paiement de la subvention productive. Les impacts sont surtout observés en termes d'activités non-agricoles, de diversification des sources de revenus, et d'accumulations de biens de production (particulièrement le bétail).

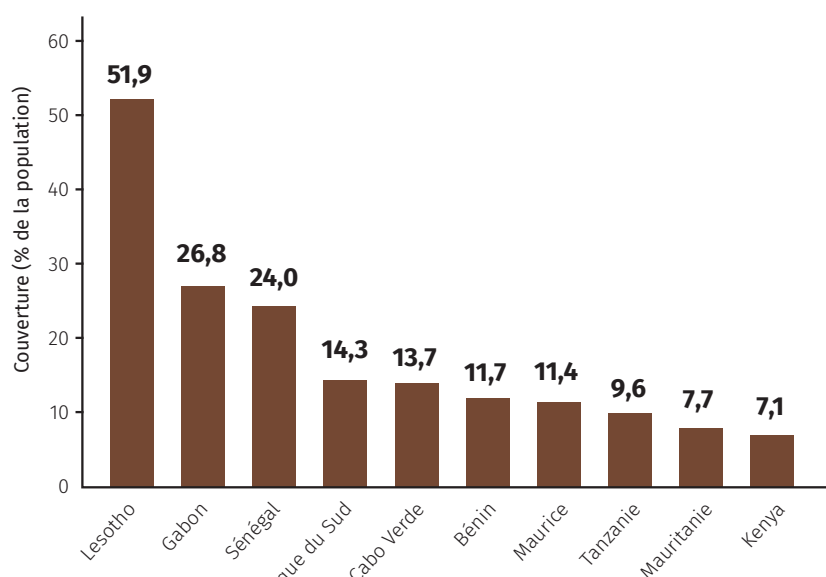
lorsque cela est pertinent. Du point de vue des ménages, ces outils peuvent aussi représenter des économies significatives – en limitant le nombre de démarches d'application aux programmes, en multipliant les options pour le paiement, et en réduisant les coûts et pertes de temps associés (réduction des frais, coûts de transport, etc.).

Pour une réponse opportune et efficiente aux chocs globaux

Diverses crises ont favorisé la mise en place des FS : sécheresses au Botswana, en Mauritanie et en Ethiopie, conflits au Mozambique et en Sierra Leone, hausse des prix suite à la crise financière de 2008-2009 au Sénégal, etc. Les crises récurrentes notamment climatiques ont renforcé la volonté politique de mettre en place des systèmes de filets sociaux durables qui appuient les ménages les plus pauvres et vulnérables, même en dehors des crises.

Dans certains cas comme en Mauritanie, les réponses aux aléas climatiques sont pilotées séparément des filets sociaux permanents, mais utilisent les outils de la protection sociale (registre social, plateforme de paiement, agents de terrain, etc.). Dans d'autres cas, ce sont les programmes de filets sociaux eux-mêmes qui grandissent temporairement pour inclure de nouveaux bénéficiaires (expansion horizontale) ou pour transférer davantage de ressources aux ménages déjà ciblés (expansion verticale) en cas de choc. Au Kenya, les programmes ont déjà "pré-enregistré" les ménages vulnérables aux chocs, afin de pouvoir rapidement les atteindre en cas de nécessité. Les réponses rapides permettent ainsi d'éviter la vente des biens ou le retrait des enfants de l'école, pratiques ayant des effets déplorables à moyen et long terme sur la résilience des ménages. Les filets sociaux servent alors à la fois d'appui continu aux ménages – pour renforcer la consommation, encourager les investissements de santé et les compétences des membres, promouvoir leur inclusion économique – et d'outils que les gouvernements peuvent déployer pour répondre aux chocs. Et la fréquence des chocs, le dernier en date étant la crise de Covid-19, montre qu'il est absolument nécessaire d'investir dans des systèmes permanents et pérennes. ■

Couverture des registres sociaux, 2018



Source : Beegle et al (2018), Les filets sociaux en Afrique : Comment réaliser pleinement leur potentiel ? Banque Mondiale

Aline Coudouel



acoudouel@worldbank.org
Économiste Principale à la Banque Mondiale dans le secteur de la Protection Sociale et du Travail.

Coupon, achat local et cantines scolaires : quels impacts ?

Dans le but d'améliorer l'alimentation scolaire avec des produits locaux nutritifs, les achats locaux opérés par les écoles bénéficiaires des cantines du PAM au Sénégal dynamisent l'économie locale. Ils profitent au réseau de détaillants agréés par l'organisation mais les retombées pour les producteurs restent à ce stade limitées.

L'alimentation scolaire est un filet social qui participe à la sécurité alimentaire des familles et encourage le maintien des enfants à l'école. L'approvisionnement local des cantines est une orientation prisée des stratégies d'alimentation scolaire, car il permet de conjuguer développement social et développement économique. Au Sénégal, le Programme alimentaire mondial (PAM) a introduit depuis 2014 une nouvelle modalité d'assistance aux cantines scolaires qui repose sur des bons alimentaires : les services déconcentrés de l'éducation remettent aux directeurs des écoles des coupons qui sont échangés contre des vivres chez un détaillant agréé par le PAM situé à proximité de l'école. L'école choisit les aliments disponibles dans la boutique en se limitant à une liste de produits éligibles : céréales (riz, maïs, mil, fonio), niébé, arachide, huile fortifiée et sel iodé. Le détaillant peut

ensuite retirer l'équivalent de la valeur du bon (70 FCFA par enfant et par jour de cantine) auprès d'une institution financière partenaire du PAM. Certaines écoles bénéficient d'une modalité mixte combinant des bons et des vivres qui sont livrés par le PAM ou par des producteurs soutenus par le PAM comme les unions de producteurs partenaires du programme "Purchase from Africans for Africa" (PAA) à Kédougou. Dans ce cas, la valeur des vivres livrés est déduite de la valeur du bon.

Contribuer à l'économie locale

Le coupon cantine a permis de renforcer un réseau de plus de 300 détaillants partenaires du PAM. Tous les détaillants plébiscitent la modalité coupon. En moyenne, on estime qu'un détaillant dégagne une marge de 8 % sur chaque coupon. Si les effectifs d'élèves servis sont importants, les détaillants peuvent dégager des marges non négligeables (tableau ci-dessous). Au-delà de ce résultat immédiat, les détaillants expliquent que le coupon cantine leur a permis d'accéder plus facilement au crédit et la majorité réinvestit une grande partie de leur gain dans des activités économiques commerciales ou productives : "Le coupon permet d'avoir une somme d'argent importante d'un coup. Cela renforce mon commerce et mes autres activités ; depuis j'ai une seconde boutique et un poulailler", explique un détaillant agréé du département de Kédougou. Par ailleurs, l'adoption des coupons n'a pas perturbé les marchés locaux : on n'observe ni inflation, ni rupture d'approvisionnement du marché ou disparition de boutiques non agréées.

Des effets sur les producteurs encore difficiles à mesurer

Le plus souvent les détaillants s'approvi-

sionnent auprès de grossistes et ne sont pas en lien direct avec les producteurs. Il n'y a pas de suivi précis par le PAM de la part des produits locaux dans les approvisionnements des cantines. D'une manière générale, l'huile est toujours importée, mais le sel iodé, le niébé et l'arachide sont produits au Sénégal. Pour le riz, qui représente en valeur l'essentiel des achats des écoles, la provenance varie d'une région à l'autre : il est toujours importé dans les régions de Kolda et de Tambacounda ; dans la région de Matam, les écoles choisissent d'acheter le riz de la vallée (Podor) de bonne qualité lorsqu'il est disponible à la boutique. À Kédougou, la synergie opérée avec le PAA-Sénégal a par contre permis de renforcer la demande en riz local. L'adoption de la modalité coupon pour les cantines a stimulé les circuits de commercialisation des produits locaux et nationaux existants, sans générer d'effet probant sur la production ni permettre jusqu'ici de nouvelles mises en marché. Par contre, l'existence d'un réseau de détaillants motivés est prometteuse pour de futures opérations : ces acteurs "acquis au PAM" pourraient être mobilisés pour faciliter l'accès au marché de producteurs ou de transformateurs locaux. ■

Anne Richard



a.bichard@iram-fr.org

Chargée de programme IRAM / programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle et système alimentaire local.

Marie Thoreux



m.thoreux@iram-fr.org

Chargée de programme IRAM / systèmes de protection sociale et programmes de filets sociaux en Afrique.

EN SAVOIR PLUS :

L'intégralité du rapport d'évaluation de ce programme par l'IRAM est accessible en ligne : <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074400/download/>

Estimation de la marge bénéficiaire des 62 détaillants du département de Matam. Année scolaire 2016-17

Effectifs élèves servis	Estimation de la marge réalisée - FCFA	Répartition des détaillants
60 et 200	Entre 35 000 et 110 000	19 %
200 et 400	Entre 110 000 et 230 000	39 %
400 et 800	Entre 230 000 et 455 000	32 %
plus de 800	Supérieure à 455 000	10 %

Source : IRAM



Détaillant partenaire du PAM - Ranérou - 2018.

Anne Richard, IRAM

Transferts monétaires, entre humanitaire et protection sociale

Les transferts monétaires représentent aujourd'hui la majeure partie des programmes d'assistance humanitaire et sont un outil privilégié de la protection sociale notamment pour leur flexibilité.

Les transferts monétaires sont définis par le CaLP* comme un ensemble de programmes d'assistance qui prévoit la distribution directe d'instruments de paiement (espèces ou coupons/bons), sans condition de remboursement à des bénéficiaires ciblés (individus, ménages ou communautés)...

L'avantage de la flexibilité

En tant qu'outil, les transferts monétaires ne définissent en soi ni l'objectif du programme, ni la zone de couverture et encore moins le type de bénéficiaires à cibler. Ils permettent le libre choix dans leur utilisation (en particulier dans le cas des transferts en espèces par rapport aux coupons, bons ou vouchers). En fonction des objectifs des programmes, ils peuvent être conditionnés à l'adoption de certaines pratiques ou au recours à certains services, et, dans le cas des coupons, des restrictions peuvent être imposées sur certains produits.

Le recours aux transferts monétaires évolue

Utilisés au départ dans le domaine de la sécurité alimentaire et de l'appui aux moyens d'existence, ils sont progressivement utilisés dans d'autres secteurs (accès à l'eau et aux biens) et dans des programmes de plus long terme de protection sociale ou de filets sociaux. Les transferts monétaires gagnent en efficacité si les interventions humanitaires et de développement sont articulées. Cette complémentarité peut être par exemple assurée à travers la mise en place de filets sociaux réactifs aux chocs (p. 14) permettant une évolution temporaire du montant alloué

(expansion verticale) ou un élargissement de la cible (expansion horizontale).

Les mécanismes de distribution

Des formes diverses de distribution existent : paiements directs, monnaie électronique, coupons papiers ou électroniques sont fournis par des prestataires de services financiers. Leur recours doit donc tenir compte de la couverture du réseau téléphonique, de l'existence des agences sur le terrain, mais également de considérations liées à la protection des bénéficiaires comme l'exposition à des risques sécuritaires du fait de la détention d'argent en espèce...

Risques et limites

La flexibilité et le choix d'utilisation qu'ils offrent peuvent conduire à un détournement de l'objectif initial du programme par les bénéficiaires, surtout quand il s'agit de transferts d'espèces. Cela survient généralement quand leurs besoins prioritaires ne sont pas bien évalués en amont. Le montant du transfert peut également être sous-estimé et empêcher les bénéficiaires d'atteindre l'objectif fixé. Ils peuvent aussi influencer négativement les marchés locaux en provoquant de l'inflation, de la déflation ou des pénuries. Enfin, ils peuvent être une source de conflits au sein des ménages, généralement lorsque le bénéficiaire n'a pas été bien identifié. Si les transferts monétaires comportent des limites et qu'il faut nécessairement évaluer leur pertinence dans les choix programmatiques, aucune étude ne démontre aujourd'hui qu'ils comportent plus de risques que d'autres modalités d'assistance. ■



Transfert monétaire

CaLP

Abdoulaye Hamidou



Abdoulaye.Hamidou@calpnetwork.org
Ingénieur des techniques agricoles,
Responsable du renforcement des capacités en
Afrique de l'Ouest et du Centre au CaLP,
basé à Dakar, Sénégal.

EN SAVOIR PLUS :

Site du CaLP :
<https://www.calpnetwork.org/>

Olivier de Sardan, "Les contradictions de l'aide vue d'en-bas", *Revue Tiers-Monde* (2014)
https://www.researchgate.net/publication/268208013_La_manne_les_normes_et_les_soupecons_les_contradictions_de_l'aide_vue_d'en-bas

**LES TRANSFERTS MONÉTAIRES GAGNENT
EN EFFICACITÉ SI LES INTERVENTIONS PONCTUELLES
ET PLUS DURABLES SONT ARTICULÉES**

*CaLP : Cash Learning Partnership : réseau mondial dynamique de plus de 90 organisations engagées dans les domaines critiques de la politique, de la pratique et de la recherche dans le domaine de l'aide humanitaire sous forme de transferts monétaires et de l'assistance financière plus largement. Collectivement, les membres du CaLP fournissent la grande majorité des transferts monétaires humanitaires dans le monde

Pérenniser les systèmes de protection sociale : quel rôle pour les bailleurs de fonds ?

Ces 20 dernières années, les programmes de protection sociale sont réinvestis par une coalition d'acteurs divers, dont les bailleurs de fonds. Comment leurs stratégies ont-elles évolué ? Quels sont, pour eux, les défis majeurs de la pérennisation des systèmes nationaux ?

Grain de Sel (GDS) : Quel contexte a justifié ce nouvel engouement international et cet investissement dans le secteur de la protection sociale (PS) ?

Thibault Van Langenhove (TVL), AFD : D'une part nous faisons le constat partagé d'un accroissement des inégalités en Afrique. Le développement économique est inéquitable et profite seulement à quelques-uns. D'autre part, nous sommes au moment d'une remise en question profonde du consensus de Washington selon lequel le développement économique entraînerait le développement humain par ruissellement. Aujourd'hui, on voit que le développement repose sur trois piliers, économique certes, mais aussi social et environnemental. C'est dans ce cadre que l'on observe un développement très rapide des politiques de PS, les budgets alloués par les États augmentent, tout comme ceux investis par les partenaires techniques et financiers (PTF).

Christian Bodewig (CB), Banque Mondiale : J'ajouterais que ce sont des outils de lutte contre la pauvreté extrême. Ils poursuivent aussi des objectifs complémentaires, ils peuvent être mutualisés et servir à des programmes additionnels avec une dimension de capital humain, éducative, sanitaire... Enfin, ils sont réactifs aux chocs, et la crise du Covid-19 en est d'ailleurs le laboratoire de test.

Katia Oslansky (KO), PAM Mali : En effet les bailleurs de fonds sont devenus des partenaires privilégiés des grandes organisations internationales contribuant ainsi à créer des alliances plus fortes. Pour atteindre les Objectifs du Développement Durable, il est plus que nécessaire d'investir dans des systèmes nationaux forts et capables de soutenir les personnes laissées pour compte.

GDS : Comment le rôle des partenaires techniques et financiers (PTF) a-t-il évolué au cours du temps ?

CB : On voit aujourd'hui un consensus global parmi les gouvernements au sujet du potentiel des programmes de FS. Ils investissent

dans ce sens : 200 pays dans le monde ont introduit des mesures de PS en réponse au choc du Coronavirus. C'est aussi le cas en Afrique et cette priorité de politique nationale est partagée par les PTF. Je crois qu'en termes de vision, les bailleurs de fonds sont globalement alignés. Il y a aujourd'hui un cadre global de réflexion, un programme d'investissements dans la PS et une coordination.

À QUEL MOMENT
EST-ON DANS
LA SUBSTITUTION
PLUTÔT QUE DANS
L'ACCOMPAGNEMENT
D'UNE POLITIQUE
NATIONALE ?

TVL : Je n'en suis pas si sûr. Investir dans les FS et l'assistance sociale a provoqué de profondes réflexions sur notre rôle en tant que bailleur, et le débat n'est toujours pas tranché. Doit-on amorcer des programmes et accompagner la mise en place des outils ou bien financer les prestations sociales en tant que tel ? Enfin, à quel moment est-on en mesure d'accompagner des programmes de PS universels, au-delà de la question de la lutte contre la pauvreté ? En l'état, une immense part des populations reste sans protection face aux risques de la vie.

KO : Au Mali, l'évolution a eu lieu au niveau politique et institutionnel. La nouvelle politique de PS a été élaborée avant la politique nationale de sécurité alimentaire et de la nutrition. Actuellement, la coordination globale se transforme afin d'aligner les groupes thématiques (composés des experts perma-

nents des PTF) aux axes du Cadre Stratégique pour la Relance Économique et le Développement Durable (CREDD), qui est le cadre de référence pour la conception, la mise en œuvre et le suivi des différentes politiques et stratégies de développement, tant au niveau national que sectoriel. L'importance d'avoir un groupe transversal SAN-PS est reconnue. Mais le caractère multisectoriel de la PS nécessite des mécanismes de dialogue et de coordination adaptés qui ne sont pas encore tout à fait définis et fonctionnels au Mali.

GDS : Quelles formes de filets sociaux appuyez-vous et en quoi consiste votre stratégie en matière de protection sociale ?

KO : La plupart des activités du PAM sont des filets sociaux. Elles sont par ailleurs retenues dans le Programme national de FS au Mali dénommé "Jigisemejiri" avec lequel le PAM a un accord de collaboration. Nous fournissons par exemple un appui pour les transferts monétaires directs aux ménages pauvres, pour le Paquet Nutritionnel Préventif qui cible les soins préventifs aux enfants et aux femmes enceintes, pour les travaux à haute intensité de main-d'œuvre (participation des membres adultes du ménage à des travaux publics d'envergure), ou encore pour le développement d'activités génératrices de revenus.

TVL : Initialement, l'AFD a intégré la PS dans sa stratégie sous l'angle de la santé. Toutefois, depuis 5 ans environ, nous accompagnons des programmes de transferts monétaires vers des populations pauvres notamment en réponse aux chocs (sécheresse, soudure agricole) ainsi que des activités d'inclusion productives. Nous collaborons notamment au "programme de PS adaptative dans le Sahel" qui est mis en œuvre en collaboration avec les partenaires internationaux et les États dans chacun des pays de la zone. L'idée pour l'AFD n'est pas de se substituer à l'aide alimentaire d'urgence mais d'accompagner l'institutionnali-

sation des FS pour éviter les phénomènes de paupérisation des populations.

CB : Les programmes de la Banque Mondiale en Afrique vont dans le même sens. Ils visent à appuyer les gouvernements dans la mise en œuvre de systèmes de PS nationaux, c'est-à-dire à investir dans la création de registres sociaux (p. 25), de systèmes d'identification uniques, de systèmes de paiement, et enfin de méthodes et systèmes de ciblage (p. 20). Plus récemment, il y a de plus en plus de réflexion autour des programmes centrés sur le "missing middle", et c'est très nouveau. Ils reposent sur le constat que si les populations extrêmement pauvres sont ciblées par les FS, et que le secteur formel a accès à des systèmes d'assurance sociale, tout un pan de la population vulnérable et travaillant dans l'informel passe sous les radars. L'enjeu, c'est de créer des programmes d'épargne et d'inclusion financière pour introduire plus de protection pour ces ménages-là.

GDS : Quelles sont les plus grandes difficultés en matière de financement de la protection sociale ?

KO : La principale difficulté est la durée des financements, souvent ponctuels. Les budgets nationaux ne permettent souvent pas de couvrir les besoins. Au Mali, la majorité de la population réside en milieu rural, l'économie est principalement agropastorale et piscicole, et donc soumise aux aléas clima-

IL FAUT TRAVAILLER SUR LES NOTIONS D'UNIVERSALITÉ ET DE SOLIDARITÉ QUI SONT À LA BASE DE CETTE PRISE EN CHARGE COLLECTIVE DES BESOINS DES INDIVIDUS

tiques. 97 % du marché du travail est constitué d'emplois informels. Dans ce contexte d'extrême vulnérabilité accrue par la situation sécuritaire, moins de 20 % de la population, bénéficie d'une forme de protection sociale.

TVL : Il faut travailler sur les notions d'universalité et de solidarité qui sont à la base de cette prise en charge collective des besoins des individus. Il faut que la PS soit le reflet d'une solidarité nationale et un marqueur d'appartenance à un État. Dans des pays où 70 à 80 % de la population est dans le secteur informel, où les inégalités sont souvent élevées et les taux de taxation faibles, les ressources classiques de financement (contributions sociales) sont très limitées. L'enjeu est d'intégrer le secteur informel et donc à terme d'articuler les ré-

gimes contributifs et non contributifs pour mettre en place des socles nationaux de protection sociale.

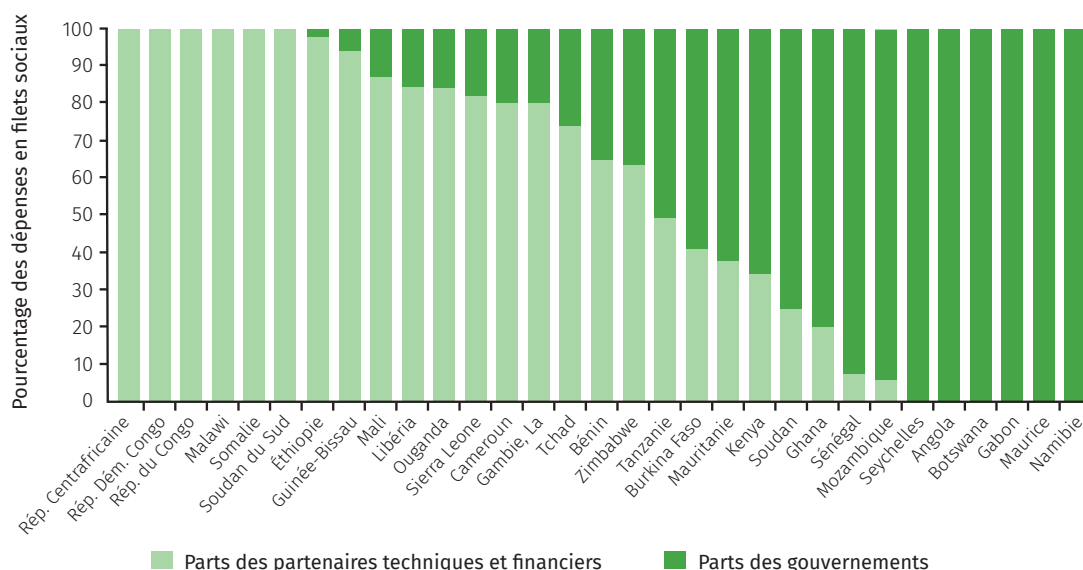
CB : La crise actuelle montre que la priorité est de renforcer et financer les fondations de ces systèmes pour les rendre plus opérationnels et réactifs et leur donner plus d'ampleur en matière de couverture : les Registres sociaux en sont le cœur, et c'est un outil complexe à financer, à penser, à construire.

GDS : Certains experts proposent de mettre en œuvre de nouveaux mécanismes de financement internationaux pour soutenir les États dans l'extension de leur régime de protection sociale, comme le Fonds mondial de la protection sociale. Qu'en pensez-vous ?

TVL : Ce fond est encore à l'état de réflexion, mais il faut rester vigilants : selon l'ampleur et l'engouement qu'il pourrait susciter, veiller à ce qu'il ne provoque pas d'effet de substitution. Si c'est un fond qui porte des valeurs d'universalité et de solidarité, très bien. Mais si c'est un fond qui permet des injections massives de financement pour des filets sociaux très ciblés sur les populations les plus pauvres, j'y vois un danger. Certains aspects de la PS pourraient être évincés.

KO : La nature et la disponibilité de fonds externes sont importantes dans le court et le moyen terme. Cependant un fonds mondial risque de ne pas être la solution. Il

Les partenaires techniques et financiers financent une grande part des filets sociaux



Source : ASPIRE (Atlas de protection sociale - indicateur de résilience et d'équité) (base de données), données administratives, Banque mondiale <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> et données officielles sur les dépenses publiques.

existe déjà des fonds communs et la protection sociale est très transversale. Dans des contextes comme au Mali, cela requiert une approche très multisectorielle "nexus" dont la mise en œuvre présente souvent des limites à travers ce type de mécanismes.

CB : Je suis d'accord, l'innovation doit surtout se placer du côté de la diversification des modes de financements.

GDS : Quelles disparités régionales observez-vous en termes de dépenses et de capacité de mise en œuvre ?

CB : Il y a une réelle hétérogénéité dans la capacité des États à mobiliser des fonds pour financer les FS sur le continent, mais aussi des différentiels de capacités et de moyens institutionnels. La volonté politique et la vision qu'ont les gouvernements de ces programmes sont aussi centrales. Le but est que les pays mutualisent entre eux sur leurs avancées et capitalisent sur leurs expériences. Pour cela il faut vraiment créer des espaces d'échange.

TVL : La mise en place d'un socle de PS de base est réaliste dans tous les pays aujourd'hui, mais néanmoins pas évident. Les pays de la bande sahélienne par exemple font face à d'autres enjeux qui se combinent : insécurité, gestion de la dette, effets du changement climatique... Un autre point majeur est le besoin de renforcement des capacités dans les ministères des finances : prioriser les dépenses sociales, c'est être convaincu de la "rentabilité" de l'investissement, et c'est loin d'être le cas à l'échelle du continent.

GDS : Quelles options ont les gouvernements pour augmenter les financements issus du budget national, et à terme se détacher de l'aide extérieure ?

TVL : Certaines mesures comme la lutte contre les flux financiers illicites (qui représentent à l'échelle du continent 50 milliards de dollars/an), ou la mise en place d'une fiscalité progressive sont des pistes à investir.

CB : Élargir l'espace fiscal, c'est une question de choix politique ; les finances publiques priorisent en général le développement des infrastructures. Parmi les pays où la part d'autofinancement est la plus importante,

on compte le Sénégal, le Botswana, le Gabon, la Namibie, l'Angola, le Mozambique ou encore le Ghana. On observe également une diversification des modes de financement des programmes réactifs aux chocs, qui deviennent plus sophistiqués et complexes.

GDS : Quels défis cela pose-t-il en termes de gouvernance ? Comment mettre en place des gouvernances plus décentralisées ?

CB : Nos partenaires sont des gouvernements, mais la mise en place des activités sur le terrain nécessite toujours une gouvernance plus ou moins décentralisée (p. 31). Notamment dans le cas de programmes adaptatifs qui associent transferts monétaires et intervention des travailleurs sociaux et des ONG locales. Le défi de la coordination n'est pas réservé aux pays africains, c'est une réalité partout, mais certains pays ont une volonté plus marquée de structurer la coordination en faisant en sorte que les instances en charge de la SAN travaillent avec celles en charge de la PS (p. 27).

TVL : Avant de parler de décentralisation, il faudrait d'abord travailler sur la gouvernance, la transparence et le renforcement des capacités administratives locales. La défragmentation du secteur de la PS doit être une priorité.

KO : La complexité de la PS tient à sa dimension multisectorielle et à la diversité des instruments, que l'on a du mal à faire entrer dans un système intégré. Harmoniser les approches suppose des normes et procédures nationales pour la définition d'un socle de protection sociale et une gouvernance efficace capable de déléguer.

GDS : La crise de Covid-19 va-t-elle changer quelque chose selon vous ?

KO : La crise n'a fait que souligner les défis et faiblesses existants dans les systèmes de FS. Il est donc important d'investir davantage pour répondre à des chocs actuels et rendre les systèmes plus intégrés. Cela présente une opportunité importante : dans certains contextes on peut espérer que les systèmes de réponse mis en place de manière ad hoc pourront servir de base pour la construction de dispositifs plus durables et institutionnalisés.

TVL : Certains pays ont réagi de façon très rapide et efficiente. Le Togo a par exemple mis en place un programme de grande ampleur, NOVISSI, qui, en se basant sur les registres électoraux (90 % de la population adulte inscrite) a pu cibler et opérer des transferts monétaires mensuels à destination des personnes ayant perdu leur emploi durant la crise. Le gouvernement a su capitaliser sur les données et mettre sur pied un programme massif, 100 % digital en partenariat avec les opérateurs téléphoniques.

CB : On s'est rendu compte que l'impact de la crise a été bien plus fort en zones urbaines, alors même que les FS sont plus orientés vers les zones rurales. C'est donc un moment propice aux innovations. À l'échelle régionale, les discussions portent sur les manières possibles de renforcer la "base" de ces systèmes de PS. Cette volonté commune témoigne d'une prise de conscience partagée des grands défis à venir, et du rôle de la PS comme rempart et outil de résilience. ■

Thibault Van Langenhove



vanlangenhovet@afd.fr
Chef de projet Protection Sociale,
Agence Française de Développement.

Christian Bodewig



cbodewig@worldbank.org
Économiste principal, Protection sociale
et emploi en Afrique, Banque Mondiale.

Katia Oslansky



katia.oslansky@wfp.org
Chargée de Programme d'appui
au renforcement des capacités institutionnelles
et de renforcement du système protection
sociale nationale au Mali, PAM.

**LA DÉFRAGMENTATION DU SECTEUR
DE LA PROTECTION SOCIALE DOIT ÊTRE UNE PRIORITÉ**

Les enjeux du ciblage ont évolué en suivant les logiques d'acteurs, le cas du Mali

Le ciblage est une étape dans la mise en place de nombreux types de filets sociaux en Afrique de l'Ouest et basé sur des critères socio-économiques et non "universels". La réflexion, à l'origine essentiellement portée sur des aspects éthiques, s'est peu à peu étendue vers des questions de stratégie et d'efficacité des programmes.

Au cours de la dernière décennie, le contexte de crise sécuritaire et climatique chronique dans la zone sahélienne a impliqué un nombre toujours croissant d'acteurs, de types d'assistance et de modalités d'interventions. Des organismes onusiens, humanitaires ou d'aide au développement et des services de l'État malien ont utilisé différents types de programmes d'urgence ou d'assistance sociale pour soutenir des ménages et des personnes identifiées comme pauvres, affectées ou vulnérables aux chocs. Certains filets sociaux visent à faire sortir les ménages de la pauvreté, comme les transferts monétaires pluriannuels ; d'autres visent à atténuer le choc de la soudure, comme les transferts saisonniers en vivres ou en argent ; certains acteurs ont intégré plus récemment dans leurs programmes l'aide aux personnes déplacées pour cause d'insécurité ou aux accompagnants d'enfants traités pour malnutrition aiguë. Chaque type de filet social est conçu selon des modalités spécifiques telles que la nature, le montant, la périodicité des transferts ou encore le mode de ciblage, et ce en fonction de la zone et de l'objectif recherché. Toutes ces modalités ont été constamment questionnées, et particulièrement le ciblage.

Un mécanisme omniprésent...

Le ciblage est pour les acteurs une obligation de principe, pour des raisons avant tout éthiques et de légitimité même de l'assistance. De façon plus pragmatique, les budgets ne permettant pas d'aider efficacement l'ensemble de la population ni même l'ensemble des nécessiteux, il est considéré comme plus juste d'aider les personnes les plus en difficulté, ce qui suppose de les identifier. Le processus de ciblage regroupe un ensemble large d'opérations, effectuées à chaque étape, de la formulation du programme jusqu'aux mécanismes de vérification post-distributions (visites à domicile

par exemple). L'objectif de l'aide et le budget qui lui est alloué contribuent à définir la cible et jouent dans l'arbitrage entre montant et nombre de bénéficiaires/couverture ; ils peuvent être considérés comme les premières étapes de ciblage. Dans son usage courant, le terme de ciblage renvoie plus communément à l'étape concrète de terrain qui permet de désigner, au sein d'une population, les ménages/personnes éligibles à l'assistance prévue. Le ciblage a ainsi pour fonction principale de fournir une liste établie d'unités bénéficiaires ainsi qu'une

**TOUS LES PROGRAMMES
S'INSCRIVENT
AUJOURD'HUI DANS
LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE
ET NUTRITIONNELLE
ET ONT AINSI
DES OBJECTIFS ET
DES CRITÈRES SIMILAIRES**

base de données démographiques et socio-économiques sur ces mêmes unités. Les différents acteurs ont mis en place de multiples méthodologies de ciblage, chacun justifiant son approche par sa 'doctrine', l'objectif du programme mené ou le contexte d'intervention. Toutefois la quasi-totalité des méthodes d'identification incluent un volet communautaire et une enquête sociale. Le recours à des assemblées communautaires est jugé nécessaire en l'absence de données sur la population et le besoin perçu de faire accepter les programmes par les communautés. Les enquêtes sociales garantissent la fiabilité et limitent les risques de dérives.

...qui suscite des craintes

Au Mali, les transferts monétaires ont été initiés dans un contexte de réponse d'urgence, caractérisée par la valeur centrale de "sauver des vies". Le souci porté aux questions d'exclusions-inclusions relève autant d'une question de rigueur méthodologique que d'un besoin de légitimation morale, qui s'oppose à la notion de "laisser-faire", aux risques de manipulation et de corruption autour des programmes d'assistance aux pauvres/victimes des crises dans un contexte socialement et politiquement difficile à maîtriser. La mise en place des premiers programmes a suscité de très nombreuses craintes face aux possibilités de dérives, surtout dans le contexte de crise politique et d'insécurité au Nord, qui grève les possibilités de contrôle, de suivi, voire de dialogue avec certains leaders : manipulation par les politiques, les leaders, les chefferies, sites ou bénéficiaires fictifs, redistributions massives et/ou forcées, exclusion de certains groupes sociaux ou des femmes, inclusions de notables locaux, dissolution des liens de solidarité locaux, création de conflits. Dans les faits, chaque méthode de ciblage, à l'analyse, révèle des failles quant à sa fiabilité en soi et à sa potentielle manipulation par les parties prenantes, surtout au niveau local. Aux dérives précitées s'ajoute le fait que les populations ont une perception des programmes différente de celle des acteurs, et notamment de la notion d'équité, ce qui amène à des stratégies locales de contournement/adaptation des ciblage pour faire coïncider l'appui avec les attentes locales. Plusieurs mécanismes correctifs, reposant sur la remontée de plaintes, avaient été mis en place, mais ils ont très peu été utilisés.

Deux méthodes phares

Différentes méthodologies qualifiées de 'HEA' et 'PMT' ont été utilisées par les programmes de transferts annuels ou multi-

annuels aux ménages pauvres ou vulnérables au nord-Mali. Toutes visent à identifier les ménages les plus pauvres, même si elles sont basées sur des approches méthodologiques différentes. Les différentes méthodologies qualifiées de 'HEA' (Household Econmy Analysis) reposent sur un même principe pivot selon lequel les communautés participent à une définition des critères de pauvreté à partir de profils de base pour identifier les ménages à assister lors des interventions d'urgence. Les critères incluent notamment la possession de biens d'équipement, de production et de bétail. Des comités villageois ajustent les critères à leur milieu et répartissent les ménages en quatre catégories : très pauvres, pauvres moyens, nantis. Ils désignent ensuite les ménages les

plus pauvres. La méthode dite PMT (Proxy Mean Testing) s'appuie sur des modèles statistiques nationaux et privilégie l'enquête sociale, le communautaire pouvant toutefois fournir une pré-liste qui limite la durée et le coût du processus. Les questionnements et les débats sur leurs avantages comparés sont liés à l'extension des interventions du programme national de Transfert monétaire Jigisèmèjiri, financé par la Banque mondiale, au Nord Mali, jusque-là géré par des ONG surtout financées par les bailleurs publics (Union européenne, ECHO, USAID, etc.). Ces débats ont été nourris des divergences de points de vues entre aide d'urgence et protection sociale voire développement, droit humanitaire vs. politique d'État, ancrage communautaire vs. logique statistique, ap-

proche vulnérabilité-résilience ou pauvreté-développement, analyse du contexte : crise, sortie de crise ou post-crise. Les principes HEA dont devenus l'outil commun de l'ensemble des programmes, la PMT n'étant utilisée que par le programme Jigisèmèjiri.

Perspectives

La question du ciblage reste un sujet important de la réflexion sur les programmes, mais trois éléments ont influé sur la perception des enjeux. Les transferts monétaires sont devenus le mode d'intervention privilégié et ont peu à peu été intégrés parmi les autres volets de protection sociale et de développement. Tous les programmes s'inscrivent aujourd'hui dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle et ont ainsi des objectifs et des critères similaires. La mise en place d'une politique nationale de protection sociale a créé un cadre plus contraignant, demandant aux acteurs d'harmoniser les modalités d'intervention pour une meilleure intégration des différents programmes et notamment la mise en place d'un registre social unifié, qui capitalise au niveau national l'ensemble des données sur les bénéficiaires appuyés par les différentes interventions, étatiques comme non étatiques. Selon les types d'appui, certaines méthodes de ciblage s'imposent progressivement à l'ensemble des acteurs, et d'autres modalités sont aujourd'hui plus débattues. Dans un contexte de réduction des budgets de l'assistance humanitaire, l'accent est en effet plutôt porté sur la convergence des montants des transferts et l'action complémentaire des acteurs par exemple, pour assurer à la fois l'équité et l'efficacité des appuis. ■

Fabrice Escot



foescot@gmail.com

Chargé de recherches au sein de Miseli, association malienne de recherche et de formation en anthropologie dans le développement, basée à Bamako.

Avantages et inconvénients des différentes techniques de ciblage		
Ciblage catégoriel	Avantage	Inconvénient
Ciblage géographique	- Simple à mettre en œuvre - Transparent - Réponse rapide en cas de choc covariant (choc qui affecte l'ensemble d'un groupe, à l'opposé d'un choc idiosyncratique qui affecte un individu spécifiquement)	- Jeux de données statistiques peu fiables et méthode non accessible à petite échelle - Peut ne pas rendre compte des écarts de niveaux de vie entre les ménages d'une même zone - Peut comporter d'importantes erreurs d'inclusion (les zones identifiées comme pauvres contiennent une part importante de non-pauvres) et d'exclusion (des pauvres résidant dans les zones identifiées comme non-pauvres)
Ciblage démographique	- Coût du ciblage limité - Moins stigmatisant - Mesure populaire avec soutien politique fort (ex. : mesure d'exemption de santé)	- Coût important des programmes - Moindre précision
Ciblage ménage	Avantage	Inconvénient
Ciblage communautaire	- Mécanisme qui repose sur des informations locales, et donc plus précis et en adéquation avec les réalités de chaque zone - Appropriation des programmes au niveau local ; soutien des communautés au programme	Susceptible de politiser les décisions d'éligibilité et d'exacerber l'exclusion sociale
Technique statistique P.M.T.	- Caractère observable des indicateurs retenus pour calculer le score P.M.T. - facilite la vérification des enquêteurs - limite le coût de la démarche qui a vocation à atteindre une échelle nationale - Le fondement statistique de la méthode diminue théoriquement les risques de "confiscation des listes des bénéficiaires" par les élites locales	Légitimité problématique des seuils d'éligibilité dans des villages où les niveaux de vie des ménages sont très proches au sein d'une même localité
Auto-ciblage	Avantage	Inconvénient
Ciblage par auto déclaration	Facile et peut coûteux à mettre en œuvre	La stigmatisation et le manque de connaissance des programmes peuvent décourager les bénéficiaires potentiels

Source : IRAM

EN SAVOIR PLUS :

Fabrice Escot, *Le ciblage dans les systèmes de protection sociale*, Miseli, 2018 : http://www.miselimali.org/fs/ECHO/duwo4-Miseli_ECHO_BM_Etude_comparative_ciblage_Rapport_post_atelier_restitution.pdf

Les bilans simplifiés : un instrument de ciblage qualitatif

Le bilan simplifié, conçu pour les organisations paysannes, permet de distinguer les causes de la vulnérabilité des ménages agropastoraux, qu'elles soient structurelles ou conjoncturelles et de saisir leurs stratégies d'adaptation.

Les bilans simplifiés permettent de catégoriser les exploitations familiales (EF) et de repérer celles qui sont vulnérables. Ils permettent également de mieux appréhender les causes et les mécanismes de cette vulnérabilité et de proposer un appui conseil et des dispositifs adaptés à leurs situations.

Un indicateur simple de vulnérabilité

La méthode du bilan simplifié a été mise au point en 2001 avec Jacques Faye, chercheur de l'Institut sénégalais de recherche agricole (Isra) pour les besoins du Réseau des organisations paysannes et de producteurs d'Afrique de l'Ouest (Roppa). La conduite de ces bilans permet de dégager un indicateur très significatif : le taux de couverture, par les apports des activités agropastorales, des dépenses assurant la reproduction de la force de travail de la famille.

Le bilan simplifié consiste en un entretien collectif avec les membres de la famille, en suivant un guide précis. Cet entretien vise à reconstituer une campagne agricole dont on

valorise, aux prix du marché, les ventes, les dons et l'autoconsommation des produits de l'élevage et de l'agriculture ainsi que les dépenses de consommation de base. Les revenus (en espèce ou non) issus des activités non agricoles ainsi que les dépenses d'habillement ou de frais de scolarisation ne sont pas pris en compte. Deux raisons ont conduit à "simplifier" ces bilans en ne visant pas l'exhaustivité dans la collecte des données. La première est de pouvoir faire immédiatement les calculs permettant d'établir le taux de couverture et ainsi de restituer sur-le-champ à la famille une information qui lui permet de faire son propre diagnostic pour expliquer ses résultats. La seconde, puisque la famille est consciente du caractère incomplet du bilan, est de provoquer une discussion au cours de laquelle elle va livrer de nouvelles informations qualitatives sur ses stratégies (endettement, investissements, activités non agricoles, solidarité familiale...) qui feront partie des résultats de la recherche.

Depuis 2010, ce sont plus de 3000 bilans simplifiés qui ont été réalisés par l'APESS. Ils ont

permis de catégoriser les EF selon une typologie allant de 0 (EF en détresse), à 4 (EF excédentaires et rentables). Les trois premières catégories (T0, T1 et T2) sont déficitaires et considérées comme vulnérables.

Caractéristiques d'une EF vulnérable

Si l'on définit la vulnérabilité comme une *situation de faiblesse à partir de laquelle l'intégrité d'un être est ou risque d'être affectée, diminuée, altérée*, alors il est possible de mettre en évidence quatre caractéristiques communes aux EF catégorisées comme "vulnérables".

L'exploitation des bilans simplifiés a permis de mieux appréhender les causes et les mécanismes de vulnérabilité de ces EF agropastorales. Outre les 4 traits majeurs décrits ci-dessous, les enquêtes montrent que ces exploitations dépendent fortement du marché (plus de 50% de leur consommation alimentaire), qu'elles recourent aux activités non agropastorales, qu'elles présentent de forts taux de charge de production¹ (plus de 40%), qu'elles ont des difficultés d'accès à l'eau, et qu'elles sont souvent dirigées par des femmes cheffes d'exploitation. Elles dépensent assez peu d'argent pour l'alimentation (moins de 500 FCFA par personne à nourrir) et opèrent sur de petites superficies (moins de 0,25 ha par bouche à nourrir).

Comment définir une exploitation familiale vulnérable ?

1) Ces EF sont **en incapacité de subvenir aux besoins de leur famille**.

2) Elles **ne parviennent pas à progresser**. La comparaison dans le temps des taux de couverture des EF permet de repérer celles dont la situation stagne. L'exploitation des 3000 bilans simplifiés a permis d'en mettre en évidence 14 dans ce cas. Très souvent ce sont des EF dont les capacités de progrès sont bridées par l'insuffisance de facteurs de production (terre, équipement, intrants, accès à l'eau), par des charges trop lourdes (nombre de personnes à charge, charges de production), ou par une trop forte dépendance au marché. La plupart des EF en situa-

tion de vulnérabilité cherchent à compenser leurs handicaps en recourant aux apports d'activités non agro-pastorales pratiquées localement (commerce par exemple) ou hors de leur terroir (recours à l'exode ou aux migrations). Ces recours leur permettent de survivre, mais elles restent vulnérables du point de vue agropastoral.

3) Ces EF sont **sujettes au risque de recul** quand elles sont acculées à subir des contraintes ou à faire des choix qui compromettent leur avenir. Lorsqu'aucune autre issue ne leur est offerte, elles décapitalisent (prélèvement excessif sur le troupeau, vente ou non renouvellement des équipements),

compriment des dépenses de production (vaccination des animaux), familiales (alimentation, scolarisation des enfants) ou encore des dépenses sociales essentielles. Elles peuvent ainsi sacrifier l'avenir de leurs enfants (exploitation précoce ou dangereuse du travail des enfants, déscolarisation).

4) Ces EF sont **en incapacité de faire face aux chocs**. Ce sont les plus exposées en cas de crise : elles peuvent disparaître. Dans ce cas elles sortent du "radar" des bilans simplifiés, et disparaissent même si ces situations sont renseignées (sans pouvoir être quantifiées) par les leaders des organisations d'éleveurs ou à travers les réseaux familiaux.



Les exploitations familiales vulnérables peuvent être amenées à vendre leur bétail et à décapitaliser.

Source : APSS

LE BILAN SIMPLIFIÉ EST UN INSTRUMENT À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CIBLAGE DES EXPLOITATIONS FAMILIALES AGROPASTORALES ÉLIGIBLES AUX FILETS SOCIAUX

La gestion de l'EF : Dans les EF vulnérables, le capital physique (terre, eau, cheptel) est faible ou de mauvaise qualité, ce qui fait flamber les charges et impacte la production animale et végétale.

L'accès à la terre et à l'eau : L'accès à l'eau reste difficile pour les exploitations vulnérables que ce soit en zone de savane ou en zone sahélienne. Au-delà de l'accès à l'eau et à la terre, c'est la gestion globale des ressources naturelles qui est posée. Une bonne répartition de ces ressources entre les agriculteurs et les éleveurs permettra de limiter les conflits.

La sécurité : Les conflits entre agriculteurs et éleveurs sont renforcés du fait de l'extension

des cultures et de la croissance des cheptels. Cette insécurité est exacerbée dans les zones sahéliennes transfrontalières avec la montée en puissance du djihadisme. L'insécurité aiguë liée notamment au terrorisme ou au banditisme "brouille tout" et vulnérabilise tous les types d'EF. Elle tend actuellement à se répandre dans toute la bande sahélienne et affecte particulièrement la communauté des éleveurs dont les espaces d'évolution recoupent les zones d'insécurité aiguë. Face à ces périls extrêmes, le seul recours des EF est la fuite. L'insécurité chronique (vols de bétail, conflits locaux) qui a toujours existé dans la société des éleveurs n'a pas disparu, elle s'ajoute aux nouvelles formes d'insécurité

Cette analyse permet de comprendre les stratégies mises en place par les familles et de bien adapter l'appui conseil à leur fournir.

Les stratégies de résilience

L'analyse des principaux leviers montre que les EF s'appuient sur toute une palette de "supports" pour orienter leurs stratégies afin de sortir de la vulnérabilité.

L'alimentation humaine : Les éleveurs se préoccupent surtout de l'alimentation des animaux au détriment de l'alimentation humaine.

L'alimentation des animaux : Malgré la vulgarisation de la culture fourragère et son adoption par tous les membres de l'APSS, l'alimentation animale reste une préoccupation majeure dans la zone soudano-sahélienne. Les familles vulnérables n'ont pas suffisamment de terres pour produire la quantité de fourrage nécessaire pour nourrir les animaux pendant toute la saison sèche. Ils sont obligés de recourir aux compléments alimentaires.

Appuis conseils différenciés selon les types d'EF

EF déficitaires : T0, T1 et T2

- Conseil pour améliorer la performance
- Appui en moyens de production (intrants divers, petits équipements, terres, etc.) et/ou en moyens d'existence
- Filets sociaux de sécurité
- Les AVEC - AGR
- Suivi de l'évolution pendant la campagne

EF à équilibre précaires : T3

- Conseil pour améliorer la performance
- Accès aux crédits
- Subventions intrants
- Les AVEC - AGR
- Accès au marché

EF excédentaires : T4

- Conseil pour mieux investir
- Accès aux crédits
- Accès au marché

té qui sévissent dans les zones sahéliennes, rendant de plus en plus incertain, l'avenir de l'élevage traditionnel.

L'avenir des jeunes dans le secteur agropastoral : L'élevage bovin demeure un puissant élément de motivation, même auprès des jeunes. L'emboche bovine, qui, il y a une décennie, était une activité marginale pour les agropasteurs assimilable à une activité commerciale, commence aujourd'hui à faire partie intégrante de l'élevage. C'est aussi le cas de l'emboche ovine, dans les pays où s'est développée une "économie de la tabaski" (fête du calendrier musulman). De plus en plus de jeunes pratiquent l'emboche car, ayant accès à des programmes de formation professionnelle en alternance, ils sont nombreux à monter par la suite des projets autour de cette activité et subventionnés par l'Etat. L'exode et les migrations pratiqués par les jeunes constituent aussi des sources non négligeables d'apports pour les familles vulnérables. Toutefois, les migrations sont surtout pratiquées par les familles excédentaires. Pour les familles vulnérables, c'est surtout l'exode vers la ville.

De l'identification à l'appui-conseil

La stratégie d'appui-conseil mise en place par l'ApeSS vise à aider les familles à améliorer leur performance. Elle s'adapte au type d'EF. Les familles, lorsqu'elles découvrent leur taux de couverture, expliquent leurs stratégies pour faire face à la couverture totale des besoins. L'appui-conseil commence par une discussion sur la vision et les perspectives de la famille afin de l'aider à faire de meilleurs choix en termes d'amélioration. Cinq types d'appui sont alors mis en place selon la typologie de l'exploitation.

Le Conseil, qui consiste à discuter avec la famille pour voir comment réduire les charges de production. La discussion avec la famille lui montre quelles sont les charges qu'elle

LES BILANS SIMPLIFIÉS PERMETTENT DE MIEUX COMPRENDRE LES CAUSES ET MÉCANISMES DE VULNÉRABILITÉ ET D'ADAPTER LES CONSEILS

peut diminuer ou quel type de dépense elle peut réduire, dans l'optique d'améliorer la performance de l'exploitation.

L'Appui en moyens de production et/ou en moyens d'existence : il s'agit des intrants divers, de petits équipements, de négociations de superficies supplémentaires pour augmenter la production, des techniques et équipements pour améliorer la collecte de lait. Les moyens d'existence sont généralement de deux ordres : dons de céréales (mettre les familles en lien avec la distribution des dons organisés par les États ou par les humanitaires) et dons ou subventions d'aliment bétail.

Les Filets sociaux de sécurité, qui sont constitués de dons de petits ruminants (chèvres ou moutons) devant permettre à la famille de reconstituer son troupeau à la suite d'une calamité (inondation, sécheresse aiguë, vol de bétail ou insécurité).

Les AVEC – AGR : l'APESS développe depuis dix ans l'expérience très réussie des Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit (AVEC) pour aider, notamment les femmes et les jeunes, à mettre en place des Activités Génératrices de Revenus (AGR). Enfin, le **suivi de l'évolution pendant la campagne** permet d'apporter des corrections au fur et à mesure

de l'évolution de la campagne. Ce suivi est assuré par les responsables des bureaux de zones ou par les animateurs de l'APESS dans les régions.

Les bilans simplifiés, en tant que diagnostics préalables et outils de ciblage, permettent de mieux saisir le niveau d'auto-résilience des exploitations. Ils mettent au centre le vécu et la stratégie des familles. Cet outil, en constante évolution, est aussi utilisé par le CNCR au Sénégal. ■

Adama TRAORE



Secrétaire Exécutif APESS.

Maïrama H. Bello



Responsable Education & Formation Professionnelle APESS.

Adja Sene



Représentante Technique de APESS au Sénégal.

EN SAVOIR PLUS :

Note de synthèse tirée du rapport intitulé : "Contribution d'APESS à la connaissance des caractéristiques et des stratégies des agropasteurs susceptibles de bénéficier des apports de la réserve régionale de sécurité alimentaire", février 2020



Les Associations Villageoises d'Épargne et de Crédit aident femmes et jeunes à mettre en place des activités génératrices de revenus.

Source : APESS

¹ C'est le pourcentage de l'ensemble des charges d'exploitation (dépenses liées à la production, la conservation et la commercialisation des produits de l'exploitation) par rapport à la valeur brute de la production totale (ventes + dons + autoconsommation dépenses liées à la production, la conservation et la commercialisation des produits de l'exploitation). Il permet de formuler un diagnostic sur les choix de gestion de l'exploitation ; lorsqu'il est élevé, il invite à analyser ces charges par produit et permet d'apprécier la rentabilité économique de chaque spéculation. Il peut être décomposé entre "ratio des charges de production agricoles" et "ratio des charges de production pastorale". De façon générale, le ratio des charges de production agricole est plus élevé que celui des charges de production pastorale, surtout lorsque l'EF cultive le coton dont le taux de charge est particulièrement élevé.

Les Registres Nationaux Uniques, clé de voûte de la protection sociale ?

Le PNBSF sénégalais est le programme de protection sociale ayant connu la croissance la plus rapide au monde. Il repose notamment sur l'utilisation d'un Registre national unique (RNU). Ce registre compile des données socio-économiques des ménages pauvres et vulnérables, et a vocation à servir de base commune aux différents programmes sociaux. Entretien avec Thomas Dickinson du Programme Alimentaire Mondial.

Grain de sel (GDS) : À quels objectifs répond le RNU et comment fonctionne-t-il ?

Thomas Dickinson (TD) : Son objectif principal est de favoriser l'efficacité et la coordination des prestations sociales via un mécanisme unique permettant l'identification et le ciblage des différentes populations éligibles à ces services. Les programmes sociaux vont puiser dans cette base de données préexistante et nationalement gérée pour identifier les ménages, de manière immédiate et automatique. Avoir un outil structuré, pris en charge par l'État, permet aux acteurs étatiques et non étatiques d'économiser sur l'identification des ménages éligibles, et ainsi de gagner en efficacité dans la prestation de services au niveau global. Le parallèle avec la France serait le numéro de sécurité sociale, qui permet, de par les informations auquel il donne accès, de déterminer l'éligibilité des populations aux différentes prestations offertes par l'État français. Le registre social constitue un premier pas vers un système de sécurité sociale.

GDS : Quel est son taux de couverture et quelle approche détermine la sélection des ménages ?

TD : Au Sénégal, le RNU et le PNBSF ont avancé conjointement. L'extension du programme national a été la plus rapide jamais vue. En 6 ans, le PNBSF a atteint 20 % de la population avec des transferts monétaires (la durée de la prestation étant de cinq ans). 30 % de la population est aujourd'hui enregistrée dans le RNU et 11 programmes sociaux se basent actuellement sur lui pour le ciblage de leurs activités.

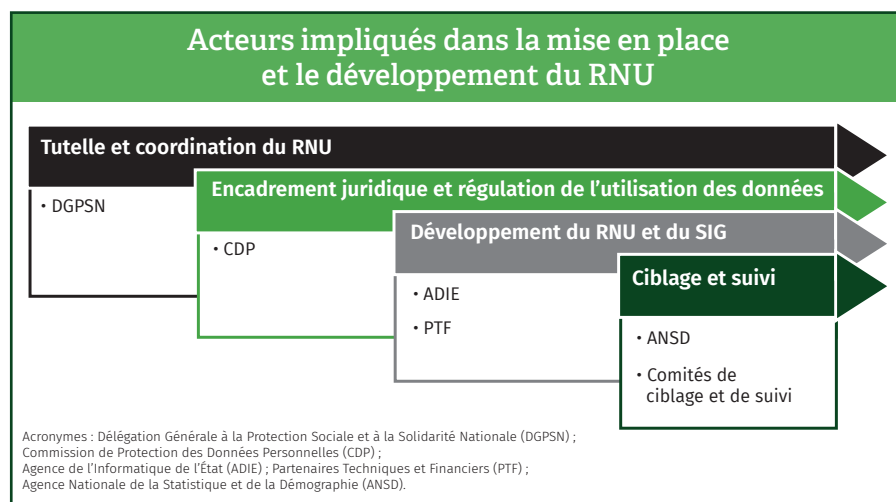
Le RNU n'est toutefois pas, en soi, un outil de sélection des ménages : il offre une base de données permettant aux différents programmes sociaux de sélectionner des ménages en appliquant les filtres correspondant à sa population cible. Par exemple, un programme visant les enfants, les femmes chefs de ménage, ou les ménages ayant un membre souffrant de handicap peut faire une demande de données au RNU, lui qui remettra les listes correspondant à sa population recherchée.

GDS : Quels débats idéologiques sous-tendent la mise en place de ces registres ?

TD : Il existe des débats, souvent animés, sur les motivations politiques et méthodologiques autour des Registres Sociaux. Mais peut-on faire une objection morale au droit des populations africaines à des politiques de sécurité sociale semblables à ceux des pays développés ? Les Français ne s'insurgent pas sur le principe d'avoir un numéro de sécurité sociale. Le principe d'accompagner les États africains à activement prendre en charge leurs obligations envers leurs populations vulnérables me semble donc être un principe de bon sens.

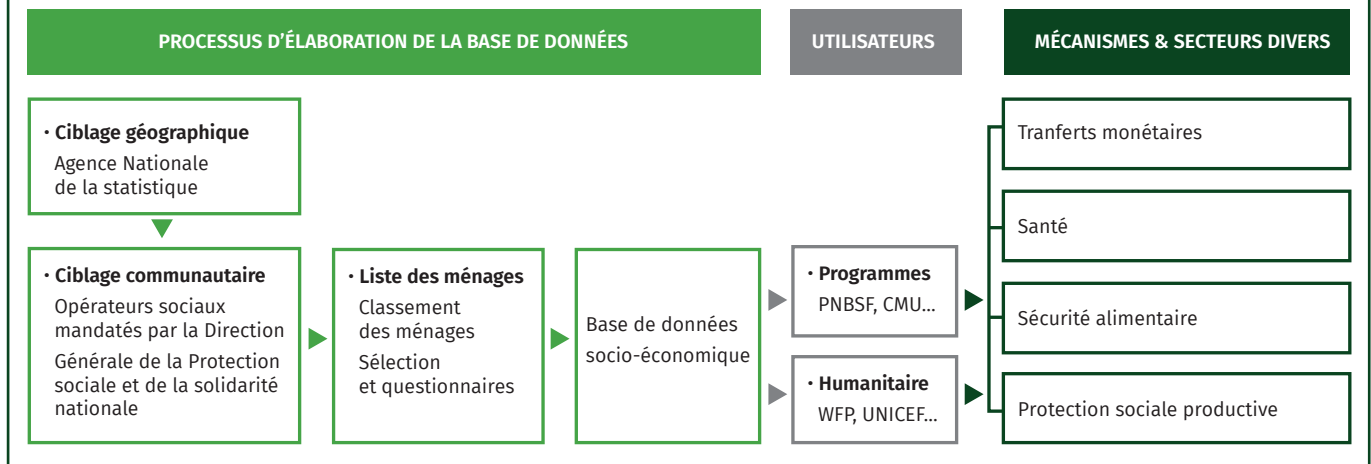
Ensuite, les arguments critiques militent souvent pour une couverture universelle contre le ciblage implicite dans la mise en place des registres sociaux, qui éviterait ces systèmes complexes, chers à mettre en place, et considérés par certains comme invasifs. Ces arguments sont valides mais l'assiette fiscale des pays africains ne permet malheureusement pas aujourd'hui de financer des prestations sociales universelles au même titre qu'un pays comme la France. Le ciblage des programmes est une reconnaissance que le meilleur est l'ennemi du bien, et que, malgré nos meilleures intentions, nous vivons dans un monde imparfait, où un droit social peine à exister si les financements ne sont pas là pour le réaliser. Les registres sociaux représentent à cet égard un outil reflétant une approche gradualiste et pragmatique de la réalisation des droits sociaux.

Enfin, un dernier argument contre les registres sociaux serait leur effet délétaire sur les formes de solidarités informelles et traditionnelles. L'argument étant que les programmes de filets sociaux avec qui ils vont de pair impactent les mécanismes de solidarité traditionnelle et, par-là, la cohésion sociale. Je trouve cet argument condescendant. En effet, de quel droit se permet-on de dire que



Source : Fatou Ndiaye, Ousseynou Diop et Mansour Sy Sarr.

Processus d'élaboration du RNU et ses utilisations possibles



les Africains ne devraient pas avoir accès à une sécurité sociale formelle et institutionnalisée, mais devraient plutôt s'entraider, au nom d'une 'solidarité africaine' ? La solidarité a un coût : chaque FCFA transféré au nom de la solidarité est un FCFA qu'un ménage ne peut plus investir dans l'éducation de ses enfants, par exemple. N'oublions pas non plus que l'absence de sécurité sociale empêche la montée de la classe moyenne en jugulant la capacité d'épargne des ménages actifs. Sur le long terme, cela affecte la croissance du capital humain et limite par là le développement économique des pays de la région.

Or, ces données sont nécessaires pour améliorer la prestation des services et renforcer le contrat social : il y a donc toujours un moment de flottement lorsque le système se met en marche. Si le statut économique n'est pas connu par l'État, les aides ne peuvent pas se mettre en place.

Là où les systèmes de sécurité sociale existent, personne ne remet en cause la collecte d'informations socio-économiques car cette collecte par l'État est clairement liée à des prestations en découlant. Ce lien logique, cette redevabilité, met du temps à se mettre en place et à prendre de la crédibilité. Mais une fois le lien établi, il devient encore une fois une affaire de bon sens.

GDS : Quels ont été les facteurs de succès au Sénégal ?

TD : Le premier facteur réside dans une volonté politique forte. Macky Sall, a lancé, dès le début de son premier mandat présidentiel, le programme de bourse familiale sur le modèle Brésilien du programme Bolsa Familia (p. 11), avec l'ambition de réduire drastiquement la pauvreté et, politiquement de s'assurer l'appui des classes populaires comme l'a fait le président Lula au Brésil. Le Sénégal a sollicité des appuis techniques et financiers (Brésil, Banque Mondiale) et a mobilisé tout l'appareil étatique pour la mise en place du PNBSF et du RNU. À noter également que l'État sénégalais met à disposition une enveloppe de 50 millions de dollars par an pour les transferts sociaux du PNBSF. C'est donc un programme véritablement national.

GDS : Quels sont les défis liés à son usage à grande échelle dans la région ?

TD : Les défis de déploiement des Registres Sociaux dans la région sont de plusieurs ordres : le coût tout d'abord. Ces outils

coûtent beaucoup d'argent à mettre en place, même s'ils apportent des gains d'efficacité sur le long terme. La qualité des données collectées ensuite, car nous évoluons dans des environnements aux capacités limitées. Et la mise à jour enfin : les registres sociaux nécessitent un modèle d'enquête permanente, qui est logistiquement et financièrement coûteux.

De surcroît, il y a des défis où le technique se confronte au culturel. Les registres sociaux suivent un modèle importé d'Amérique latine, où le ménage est généralement nucléaire et la pauvreté assez clairement délimitée. Or, en Afrique de l'Ouest, ces questions ne sont pas si facilement résolues. Comment faire la différence entre ménages pauvres, vulnérables, ou susceptibles de tomber dans l'indigence, dans des contextes où presque tout le monde est vulnérable ? Comment savoir où commence et où s'arrête le ménage dans des contextes de polygamie, de fluidité dans le placement des enfants, et de définition généralement plus expansive de la famille ? Ces défis sont très grands, et fascinants à la fois, car c'est là que se joue l'adaptation de la sécurité sociale aux contextes et réalités africaines. ■

Thomas Dickinson



Conseiller Régional pour la Protection sociale, Programme Alimentaire Mondial.

EN SAVOIR PLUS :

Fatou Ndiaye, Ousseynou Diop et Mansour Sy Sarr, Le Registre national unique (RNU) du Sénégal : vers une couverture nationale, 2019
World Food Program, WFP engagement with the single registry in Senegal: current state and prospects, 2019

**LES REGISTRES SOCIAUX
REPRÉSENTENT UN OUTIL
REFLÉTANT UNE APPROCHE
GRADUALISTE
ET PRAGMATIQUE
DE LA RÉALISATION
DES DROITS SOCIAUX**

GDS : La collecte des données personnelles pose un enjeu de protection et de transparence, mais aussi de confiance. Quelles sont les réactions de la population ?

TD : Il est naturel dans un pays où le contrat social est faible qu'il y ait un manque de confiance de la population dans les actions publiques et donc une forme de méfiance vis-à-vis de la collecte de ces informations.

De l'importance de l'ancrage institutionnel : l'exemple de l'I3N au Niger

L'Initiative les Nigériens nourrissent les Nigériens (I3N) se distingue par son caractère multisectoriel et son ancrage à haut-niveau. Les filets sociaux de sécurité alimentaire au Niger bénéficient de ces deux éléments grâce à une architecture stratégique et institutionnelle qui a permis complémentarité sectorielle et appropriation par le gouvernement.

L'Initiative les Nigériens Nourrissent les Nigériens (I3N) a émergé dans un contexte marqué par une succession de crises alimentaires (2005, 2010, 2012), engendrant des interventions récurrentes d'assistance alimentaire à destination de millions de Nigériens ruraux. Son adoption en 2012 a coïncidé avec un tournant, au niveau international, dans la manière de concevoir la réponse à ces crises. La notion de résilience, mettant en évidence la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité par des actions structurantes, tout en répondant plus efficacement aux pics aigus d'insécurité alimentaire et nutritionnelle, a contribué à faire évoluer les cadres conceptuels, les programmes et les pratiques. Transferts monétaires, mesures de prévention et de dépistage de la malnutrition aiguë et filets sociaux pluriannuels se sont multipliés (p. 12), le plus souvent selon une logique de "projets" juxtaposés sans vision d'ensemble. Les modalités, les montants, les durées, les groupes cibles ainsi que les mesures d'accompagnement étaient variables et peu coordonnés.

Un ancrage institutionnel des filets sociaux dans l'I3N

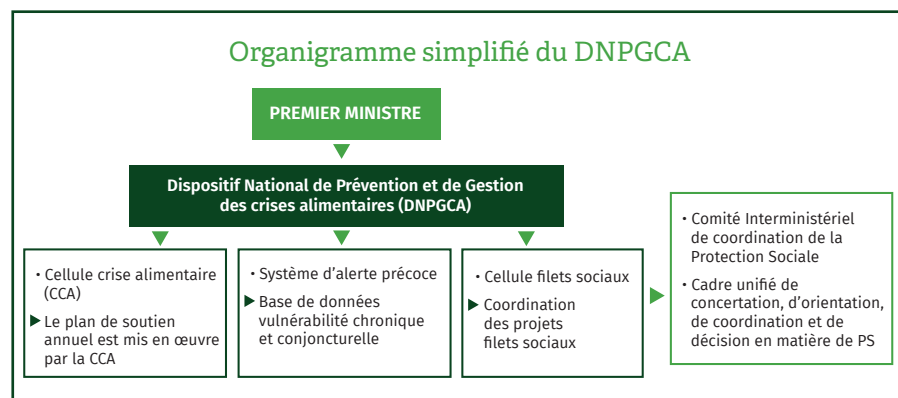
Sur la base des enseignements du premier Plan d'Action de l'I3N, le Plan d'Action 2016-2020 a amélioré la prise en compte de la prévention et gestion de l'insécurité alimentaire, de la résilience, et de la réduction de la vulnérabilité en milieu rural. Ces problématiques sont

couvertes par les Programmes Stratégiques 9 et 10 (PS9 et PS10) de l'I3N. Le premier vise la réduction de l'insécurité alimentaire chronique par des mécanismes durables de protection sociale, les filets sociaux étant ainsi reconnus comme un instrument de réduction de la vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire des ménages ruraux les plus pauvres. Le second concerne, quant à lui, la gestion de l'insécurité alimentaire conjoncturelle. Ces deux programmes, qui ont servi de base au cadrage stratégique des filets sociaux de sécurité alimentaire ont la même maîtrise d'ouvrage, le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA) directement rattaché au Premier Ministre. Une Cellule Filets Sociaux a été créée en son sein. Celle-ci assure la coordination des interventions basées sur les filets sociaux prévisibles et pluriannuels et est membre du Comité National de la Protection Sociale coordonné par le Ministère en charge de la Protection Sociale. La Cellule Filets Sociaux et le principal programme qu'elle coordonne (le Programme "Wadata Talaka" financé par la Banque Mondiale) constitue finalement un trait d'union entre les secteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, de la protection sociale et de la prévention/gestion des crises. Cette architecture stratégique et institutionnelle - PS9 et PS10 sous maîtrise d'ouvrage de la DNP-GCA (cf. schéma), création d'une cellule Filets sociaux, arrimage à la politique nationale de protection sociale - a permis de renforcer la complémentarité avec les actions de réponse

à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle conjoncturelles, d'ancrer institutionnellement les filets sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle et de favoriser leur appropriation par le gouvernement. Les filets sociaux ont d'ailleurs été mobilisés dans la réponse à l'épidémie de Covid-19 et à ses impacts économiques au Niger.

Vers une approche systémique fondée sur les droits

En termes de structuration technique des filets sociaux, un cadre de référence des pratiques de filets sociaux pluriannuels à visée de sécurité alimentaire et nutritionnelle a été élaboré, des outils d'analyse, de cartographie de la vulnérabilité chronique à l'ISAN et de caractérisation des ménages sont en développement et un Registre Social Unifié alimenté et utilisé par tous les acteurs (p. 31) est en cours d'opérationnalisation. Cependant il reste d'importants efforts à faire pour s'inscrire dans une démarche systémique, selon une approche fondée sur les droits, tout en assurant la soutenabilité financière du modèle. Les autres défis consistent en la mise en place d'une réelle approche programmatique permettant une véritable synergie entre les appuis directs aux ménages et les programmes sectoriels (accès au foncier et aux moyens de productions, à la formation, au crédit, aux services sociaux de base). Une telle approche passerait nécessairement par la création d'un fonds commun pour canaliser le financement des filets sociaux. ■



Paraiso Vincent Moussa



phazo222@yahoo.fr
Ingénieur Agro-économiste spécialisé en Economie et Sociologie Rurale, Chargé de programmes au Haut-Commissariat à l'Initiative 3N, Présidence de la République du Niger.

Articuler protection sociale formelle et informelle

Alors même que la protection sociale informelle constitue le moyen privilégié d'une majorité de la population pour sécuriser ses conditions de vie, elle est peu prise en compte dans les politiques publiques. La question de son articulation avec la protection sociale formelle se pose donc avec acuité.

Dans le sillage de la résolution n°212 du Bureau international du travail, relative au socle universel de protection sociale, on assiste depuis les années 2010 à un renouveau des systèmes nationaux de protection sociale en Afrique sub-saharienne (ASS). Parmi eux, prédominent les dispositifs de transferts conditionnels ciblés sur les personnes les plus vulnérables. Une des caractéristiques de ces programmes repose dans la faible prise en considération des systèmes de protection sociale informelle, c'est-à-dire, l'ensemble des transferts privés ou communautaires qui contribuent à sécuriser les conditions de vie des populations.

Alors que la grande majorité des habitants d'Afrique, parmi lesquels les populations rurales et les travailleurs de l'informel dominant, n'a accès qu'à la protection sociale informelle, peu de programmes contem-

porains de protection sociale s'efforcent de penser l'articulation entre protection sociale formelle et informelle. Une telle myopie des politiques publiques contemporaines de protection sociale leur fait courir le risque d'être déconnectés à la fois des capacités, des normes et des valeurs sociales nationales et nous amène à nous interroger sur la pérennité des systèmes de protection sociale actuellement en cours de reconfiguration.

Des formes diverses de protection sociale informelle

La protection sociale informelle se définit comme "toute forme de transfert monétaire, en nature ou de temps, régi par des normes informelles et visant à sécuriser les conditions de vie d'une personne ou des membres de son ménage". La protection sociale informelle, selon cette définition, est composée de trois types de trans-

ferts : monétaire, en nature ou en temps (services). Ces transferts peuvent émaner de personnes physiques (voisin, famille, patron) ou d'institutions, le plus souvent informelles (caisses communautaires, tontines, associations professionnelles, groupes communautaires ou religieux). Si la protection sociale informelle n'est pas régie par un contrat ou des normes formelles, elle repose sur les normes sociales qui organisent les conditions de la réciprocité et régulent les rapports sociaux qu'elle implique. Le terme de solidarité informelle est donc à distinguer : il masque notamment les contraintes associées (pression redistributive, clientélisme).

On peut définir quatre formes de protection sociale informelle : celle qui est régie par des règles collectives et des mécanismes collectifs ; celle qui s'inscrit dans des réseaux de réciprocité (associations d'échange de travail ou de ressources et transferts privés) ; celle qui repose sur des mécanismes dits semi-formels (association d'épargne et de crédit rotatif) ; celle qui est régie par des organisations religieuses. La protection sociale informelle est ainsi loin d'être homogène et indifférenciée mais est plutôt caractérisée par un système complexe et dynamique dans lequel coexistent différents types de protection sociale régis par des normes sociales différentes. La protection sociale formelle, régie par des normes propres, formelles, relevant du droit social ou droit privé, contribue, par les interactions dynamiques qu'elle entretient avec la protection sociale informelle, à structurer les systèmes nationaux de protection sociale.

Protection sociale formelle et informelle : quelles interactions ?

Dans les faits, protection sociale formelle et protection sociale informelle sont loin d'être étrangères ou opposées l'une à l'autre. Premièrement, là où ces deux



Réunion communautaire à Miary, Madagascar, 2019, dans le cadre d'une enquête sur les systèmes micro-locaux de protection sociale

Léo Delpy

formes de protection sociale coexistent, les personnes les combinent étroitement pour faire face aux risques et aux chocs qui jalonnent leur existence. Même lorsque les programmes de protection sociale formelle se développent, le recours aux pratiques informelles persiste. Les populations s'appuient en effet sur des pratiques hybrides qui combinent recours à la protection sociale formelle (transfert monétaire ou en nature, conditionnel ou non, assurance sociale ou privée) et à la protection sociale informelle (tels que les transferts privés interpersonnels ou les caisses de solidarité). Deuxièmement, certaines limites de la protection sociale informelle pourraient être dépassées par des mécanismes de protection sociale formelle bien pensés. Les limites habituellement mises en exergue sont pour certaines techniques, comme les montants limités ou l'inefficacité en cas de choc touchant tous les membres du réseau de sécurisation, et pour d'autres sociales, comme les mécanismes de clientélisme ou la pression redistributive (refuser de venir en aide à une personne ou à un groupe peut entraîner une sanction sociale). Troisièmement l'ancrage de la protection sociale formelle dans les institutions de la protection sociale informelle permettrait une meilleure acceptation sociale, induisant une acceptation à participer au financement.

Il apparaît toutefois nécessaire d'éviter l'écueil d'une "vision romantique" de la protection sociale informelle. En effet, les relations d'appui en cas de besoin, qui constituent le cœur de la protection sociale informelle, sont encadrées dans les normes sociales encadrant la solidarité et la réciprocité mais aussi dans les rapports de pouvoir et de domination. Ainsi, le développement des politiques nationales de protection sociale, pour garantir la pérennité et l'efficacité des programmes, devra tenir compte de la complexité et de l'ambivalence des pratiques informelles de protection sociale, tels que le désengagement de l'Etat, qui pourrait faire suite à la prise en considération de la protection sociale informelle, les risques de détournement ou encore le développement d'une culture d'assistanat dans les zones d'intervention récurrente. La protection sociale formelle est elle-même réintégrée dans le jeu social local comme le montrent les travaux de Olivier de Sardan sur les effets sociaux des transferts conditionnels. Compte-tenu de la difficulté des populations à comprendre et à adhérer aux normes et règles régissant les transferts (critères d'éligibilité peu lisibles localement, conditionnalités parfois complexes ou étalées dans le

temps), les programmes génèrent des effets inattendus tels que la redistribution au niveau de la communauté selon les normes sociales en vigueur localement, allant parfois jusqu'à des détournements des transferts reçus au profit des groupes dominants et de l'ordre établi.

Ainsi, la connaissance des systèmes informels de protection sociale est nécessaire pour permettre de penser des systèmes de protection sociale pérennes, adaptés à la réalité sociale dans laquelle ils s'inscrivent, et en comprendre les dysfonctionnements possibles.

LA PROTECTION SOCIALE FORMELLE EST ELLE-MÊME RÉINTÉGRÉE DANS LE JEU SOCIAL LOCAL

Des pratiques peu intégrées aux processus politiques

Force est pourtant de constater que peu de pays d'Afrique sub-saharienne s'efforcent de penser une protection sociale qui articule protection sociale formelle et informelle. L'adaptabilité des programmes de protection sociale aux problèmes locaux et aux pratiques existantes pose la question des acteurs en charge de la construction des politiques publiques de protection sociale. Face au désengagement des structures publiques dans certains pays d'Afrique sub-saharienne, les organisations internationales, adoptant une logique d'efficacité qui favorise la réplique, sont au cœur des processus de fabrication des politiques publiques de protection sociale. Selon Olivier De Sardan, la délégation de la mise en place des programmes de protection sociale, encourage la reproduction de "modèles voyageurs", ou programmes standardisés qui "voyagent" à l'identique dans des pays aux réalités socio-économiques pourtant fort diverses (p. 11). L'extension contemporaine des transferts monétaires conditionnels (TMC) illustre bien ce phénomène. Initialement développés et conçus dans le contexte sud-américain, les TMC se sont rapidement multipliés en ASS, où

les conditions de leur efficacité ne sont pas remplies (appareil statistique et de contrôle robuste, structures sanitaires et scolaires de qualité).

Dans un tel contexte, produire une connaissance explicite sur l'articulation dynamique entre protection sociale formelle et informelle contribuerait à élaborer des programmes de protection sociale soutenables, c'est-à-dire, basés sur les capacités et les valeurs sociales locales. ■

Léo Delpy



leo.delpy@u-bordeaux.fr
Doctorant à l'Université de Bordeaux,
membre du GREThA
(UMR CNRS 5113 et Université de Bordeaux),
thèse en cours :
"Economie politique de la
protection sociale à Madagascar.
Apport de l'analyse de réseau".

Claire Delcroix-Gondard



claire.gondard-delcroix@u-bordeaux.fr
claire.gondard-delcroix@ird.fr
Enseignante-chercheuse,
UMI Résiliences - IRD et GREThA
(UMR CNRS 5113 - Université de Bordeaux).

EN SAVOIR PLUS :

Retrouvez la version longue de cet article
sur le site d'Inter-réseaux.

Gondard-Delcroix, C.,
Andrianjakatana, A., & Lazamanana, P. A.
"Diversity of social protection forms in Madagascar
A multi-scalar and multi-actor approach".
Cahier Du Gretha (2019).

Devereux, S., & Getu, M.
"Informal and Formal Social Protection Systems
Sub-Saharan Africa"
Fountain publisher (2013).

Inclusion sociale : comment redynamiser les systèmes de solidarités traditionnels au Niger ?

Né d'une volonté de mieux saisir les contours des modes de solidarité traditionnels, un projet de l'UNICEF au Niger favorise leur mise en récit avec les populations à travers les arts et le cinéma. L'objectif est de les mettre en synergie avec les mécanismes formels de protection sociale. Présentation par Gado Hadizatou Samna, anciennement chargée de la planification et de la protection sociale à l'UNICEF Niger.

Au Niger, les populations se sont toujours organisées sur la base de traditions locales d'entraide et de solidarité pour faire face aux multiples risques et vulnérabilités auxquels elles sont exposées. Ces pratiques de cohésion sociale, spontanées et systématiques, sont renforcées par la tradition musulmane qui insiste sur le lien sacré de la famille, définie de façon extensive.

Un cloisonnement dommageable

Des systèmes formels de protection sociale (PS) ont été développés progressivement par le gouvernement et ses partenaires, sans se baser sur les pratiques traditionnelles de solidarité. L'aide extérieure, s'accordant peu aux réalités sociales a d'ailleurs encouragé les bénéficiaires à l'attentisme. L'expérimentation des filets sociaux n'a pas encore permis d'atteindre les résultats escomptés en matière de résilience effective des populations. À ce jour, la mise en œuvre de la politique nationale de PS reste essentiellement basée sur les financements extérieurs et manque d'une coordination efficace. Il est difficile d'apprécier quelles populations nécessiteuses ont pu surmonter le seuil de pauvreté et devenir plus résilientes.

Remettre les réalités sociales au cœur des politiques de PS

Dans l'optique de répondre à ces défaillances et de contribuer à l'élaboration d'un système de PS pérenne, adaptatif, répondant aux attentes des populations, notre équipe a été mobilisée pour accompagner le gouvernement dans un processus de dynamisation des mécanismes locaux d'entraide et de solidarité. Nous sommes allés puiser dans les pratiques traditionnelles afin de renouveler le plaidoyer politique et la mobilisation sociale en faveur d'une PS qui responsabilise les populations et réinstalle leur fierté. L'objectif était, en étudiant ces mécanismes locaux, d'en tirer profit pour les adapter à des contextes de réponse d'urgence et de crise. Ce processus a démarré en 2019 par la définition

du concept de solidarité ainsi que l'identification des mécanismes locaux d'entraide. Les huit régions du Niger ont été visitées, avec consultations des chefferies traditionnelles, des leaders religieux, des sages de villages, des artistes, des élus locaux, des représentants de groupes vulnérables, des groupements de femmes et de jeunes etc., afin de déterminer quelles formes de solidarités ont existé par le passé, celles qui persistent actuellement et lesquelles ont pris une forme hybride, entre tradition et modernité.

**COMBLER LES DÉFAILLANCES
DU SYSTÈME FORMEL
DE PROTECTION SOCIALE
SUPPOSE UN SYSTÈME
BASÉ SUR LES NORMES
ET PRATIQUES TRADITIONNELLES
DE SOLIDARITÉ**

Le cinéma comme vecteur

Plusieurs ministères ont pris part à la démarche et le Centre National de la Cinématographie du Niger a apporté son expertise technique et organisationnelle qui fait du cinéma et de l'audiovisuel un outil de changement et de progrès social. En tant que vecteur d'histoires et de messages, ce médium a joué un rôle important dans le processus de consultation régionale et a permis d'instaurer un dialogue, de recueillir des témoignages. Ainsi, des cinéastes ont été invités à la rencontre des populations dans des zones emblématiques de certaines formes de solidarité et ont collecté des témoignages de pratiques passées ou de personnes pratiquant ou

bénéficiant de pratiques de solidarité encore vivaces. Un film institutionnel rendant compte des expériences vécues doit être développé, une résidence d'écriture cinématographique sur le sujet est envisagée, ainsi que la formation de jeunes aux outils audiovisuels, afin qu'ils deviennent maîtres de leurs propres récits, capables de produire leurs images et leurs représentations et de communiquer avec la société.

Des synergies positives entre traditions et PS formelle

Les premiers résultats, édifiants, ont révélé l'enthousiasme et l'émotion des populations à témoigner autour de leurs pratiques ancestrales. Il s'agira dans un second temps d'identifier les communautés réellement engagées à conduire des expériences pratiques pour mettre en œuvre des dispositifs de PS réadaptés. En lien avec l'axe 4 de la Politique Nationale de Protection Sociale, il s'agira à terme de connecter les mécanismes traditionnels retenus avec les programmes formels de PS et les prestations sociales visant les groupes vulnérables et ainsi établir des synergies positives avec les autres politiques sectorielles qui sous-tendent la lutte contre la pauvreté. Cela permettra d'ancrer l'appropriation des stratégies à travers des approches communautaires holistiques qui renforceront l'image de soi et la capacité à agir par soi-même, "Tashi Da Kanka dan kanka" (en langue haoussa). ■

Gado Hadizatou Samna



hadizatou.gado@gmail.com
Economiste-planificatrice, spécialiste en protection sociale, fondatrice de l'ONG "Solidarité, Inclusion Sociale et Economique au Niger", directrice du Bureau d'Etudes Economiques et Sociales (BEES), 15 ans à l'UNICEF, en charge de la planification et de la protection sociale, Niger.

Pour une gouvernance décentralisée et pérenne de la protection sociale

Les différents niveaux d'action, la diversité des acteurs impliqués dans les programmes de filets sociaux et de leurs mandats posent de nombreux défis et freins à leur pérennisation. Une implication plus forte des acteurs locaux de terrain, collectivités territoriales, ONG et organisations de producteurs serait une solution.

L'insécurité alimentaire et nutritionnelle persiste et parfois même s'accroît en Afrique de l'Ouest et au Sahel. Pour la période de soudure de juin à septembre 2020 les résultats des analyses du Cadre Harmonisé prévoient près de 17 millions de personnes en situation de crise alimentaire et nutritionnelle. C'est dans ce cadre d'insécurité alimentaire et aussi de lutte contre la pauvreté que s'inscrivent les filets sociaux de sécurité alimentaire sous l'angle global de la protection sociale.

Bien que toujours modestes comparativement à d'autres régions du monde, les filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest en général, et particulièrement au Sahel, sont en pleine expansion, tant pour les acteurs humanitaires qui les mettent en œuvre sous l'impulsion des bailleurs de fonds humanitaires que pour les États sous l'impulsion de la Banque mondiale.

Des défis opérationnels et stratégiques complexes

La majorité des pays du Sahel disposent d'une politique ou d'une stratégie nationale de protection sociale avec des organes d'exécutions au niveau central et des déclinaisons au niveau décentralisé ; toutefois ces dispositifs combinant des fonctions de suivi, de coordination et d'assistance technique demeurent limités ou inopérants faute de financements et de ressources humaines suffisants, de registre national unifié des personnes vulnérables (p. 28-29) ou de méthodologie unique de ciblage (p. 22). Tout comme le niveau central, les structures décentralisées en charge de la protection sociale se retrouvent confrontées à de nombreuses difficultés opérationnelles et stratégiques face aux opérateurs des filets sociaux qui agissent aux différents niveaux des collectivités terri-

toriales, du fait de la diversité de ses acteurs, de leurs mandats, de leurs objectifs, de leur identité...

Les acteurs humanitaires interviennent dans les localités présentant des populations en insécurité alimentaire aiguë en déployant les filets sociaux prenant la forme de transferts d'argent et de coupons d'achat mais aussi de distribution directe de vivres. La méthodologie de ciblage des ménages la plus utilisée est liée à l'approche de l'analyse de l'économie des ménages qui permet une catégorisation socio-économique des populations à l'échelle d'une région. Cette méthodologie se veut inclusive et communautaire car impliquant les communautés elles-mêmes dans le processus d'identification des ménages les plus pauvres. On note aussi de plus en plus de projets de résilience (développement d'actifs productifs à travers la distribution d'intrants agricoles et d'élevage de cycle court) qui viennent se greffer aux réponses humanitaires pour assurer une continuité au-delà de l'urgence vers un relèvement précoce voire des activités de développement.

Un manque de financements

Les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État en charge de la protection sociale sont en général dépourvus de moyens financiers et humains pour assurer la coordination des initiatives et ne sont pas suffisamment impliqués du fait de la déconnexion entre les réponses humanitaires et les mécanismes de la protection sociale. Les plans de développement locaux des collectivités ne prévoient pas - ou très peu - de financement pour la protection sociale des populations en situation d'urgence ; les registres sociaux de personnes vulnérables, s'ils existent à cette échelle, ne sont pas régulièrement mis à jour.

Le potentiel des OP

Les organisations de producteurs et de productrices agricoles en dépit de leur potentiel sont quant à elles peu mobilisées dans les mécanismes des filets sociaux. Elles sont néanmoins présentes à travers des initiatives locales de solidarité communautaire dans la lutte contre l'insécurité alimentaire en période de soudure avec par exemple les magasins de stockage de céréales et les banques d'aliments bétail. Ces organisations disposent d'une bonne capacité de ciblage (p. 22) et de distribution du fait de leur ancrage communautaire et pourraient ainsi contribuer à l'efficacité du déploiement de la réponse humanitaire. On constate par exemple au Burkina Faso une intégration progressive de ces capacités endogènes dans le déploiement de la réponse humanitaire dans les zones d'insécurité.

LES DISPOSITIFS NATIONAUX AVEC DES DÉCLINAISONS AUX NIVEAUX DÉCENTRALISÉS DEMEURENT INOPÉRANTS

Quelles pistes d'évolutions ?

Les filets sociaux se doivent de lutter contre la pauvreté et de répondre aux chocs conjoncturels ; plusieurs changements de pratiques aux niveaux acteurs pourraient permettre de décentraliser de façon pérenne la gestion de la protection sociale. Les services techniques déconcentrés en charge de la protection sociale pourraient ainsi prendre le leadership sur deux activités : la mise en place d'un cadre unique de concertation et d'action sur les filets sociaux regroupant tous les acteurs intervenant dans la localité ; la construction d'un registre social unifié à l'échelle des collectivités, lequel contribuerait à la construction d'un registre national unique (p. 28-29) facilitant le déploiement des programmes d'assistance et faciliterait la coordination des actions de terrain, notamment humanitaires.



Dans le cadre d'une convention avec le Programme alimentaire mondial, l'IRD procède à l'évaluation des outils utilisés pour cibler les populations urbaines burkinabè bénéficiaires d'une campagne d'aide alimentaire d'un nouveau genre, la distribution de bons d'achat.

IRD, Elodie Becquey, 2008

Les acteurs moteurs d'un modèle inclusif

Les réponses humanitaires s'inscrivant généralement de manière cyclique au Sahel dans la période de soudure, les collectivités territoriales pourraient par conséquent les intégrer dans leur plan de développement communal (PDC) et doter les activités correspondantes d'un financement pluriannuel. Les collectivités pourraient aussi être incitées à intégrer dans leur plan une identification des chocs les plus récurrents et une stratégie de filets sociaux complémentaire de la stratégie nationale. Ces actions pourraient se financer de façon endogène à travers un fond local alimenté par l'État mais aussi par des ressources locales (en incitant la diaspora originaire de la collectivité territoriale à alimenter ce fond ; en mettant en place des impôts et taxes issus des industries extractives présentes dans la localité, etc.).

Les acteurs humanitaires auraient aussi un rôle à jouer de par leurs expériences des filets sociaux : ils pourraient faciliter le transfert de leur expertise vers les ONG locales ou nationales à travers une mise en œuvre progressive et conjointe de leurs projets. En lien avec les collectivités territoriales et les services techniques décentralisés, ils pourraient organiser et mettre en œuvre des systèmes d'alerte précoce communautaire facilitant et

LES INITIATIVES ENDOGÈNES PORTÉES PAR LES OP SONT UNE PRIORITÉ POUR CONSTRUIRE UNE PROTECTION SOCIALE INCLUSIVE

alimentant la prise de décision en réaction à un choc.

La prise en compte des initiatives et capacités endogènes portées par les organisations de producteurs et de productrices agricoles et du besoin de redevabilité vis-à-vis de la société civile sont aussi des priorités à la construction d'une protection sociale inclusive, durable et décentralisée capable de lutter contre la pauvreté, de se déployer dans les zones d'insécurité avec une faible présence de l'État, et de répondre aux chocs comme celui qu'a connu le monde à travers

la pandémie de coronavirus. En effet les mesures restrictives (fermetures des marchés, quarantaines, couvre-feu, etc.) prises par les États pour freiner la propagation de la pandémie ont eu un impact négatif sur les moyens d'existence des populations vulnérables qui vivent au jour le jour. Cette crise sanitaire met en évidence la nécessité de renforcer les systèmes de protection sociale afin de fournir aux ménages un soutien précoce et d'atténuer l'impact à court et à long terme de la pandémie sur leur bien-être et leurs moyens de subsistance. ■

Ismaël Boly

*Ardhoismael.boly@oxfam.org
Ingénieur Agronome,
coordinateur régional sécurité alimentaire
et moyens d'existence vulnérables
pour Oxfam International,
Plateforme Afrique de l'Ouest.*

¹ Le cadre harmonisé est un outil d'alerte précoce permettant l'identification des zones à risque et des populations en insécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique de l'ouest au Cameroun et au Tchad.

² Le plan de développement communal est un instrument qui identifie les actions à accomplir à court et moyen terme (3-5 ans), afin de promouvoir la croissance et des conditions de vie plus dignes pour les populations.

Le mutualisme agricole : de la protection des biens à celle des personnes

En France, l'histoire de la protection sociale paysanne suit une trajectoire spécifique. Priorité est donnée à la protection et la modernisation des biens, plutôt qu'à celle des personnes. Face aux réticences, la mise en place d'une protection sociale obligatoire nécessite la reconnaissance d'un régime propre géré par la Mutualité sociale agricole.

Dans les campagnes françaises, des formes d'assurance mutuelle contre l'incendie, la perte du bétail ou la perte des récoltes ont été mises en œuvre dès l'Ancien Régime. Elles ont ensuite pris leur essor dans la seconde moitié du 19^e siècle, marquée par des progrès agricoles considérables et par la mécanisation du travail. Gérées collectivement, elles constituent une alternative démocratique aux compagnies d'assurances, dont les tarifs sont inaccessibles pour les petits producteurs et les éleveurs.

Une mutualité territorialisée sous le contrôle des élites

Parallèlement, il existe depuis les années 1830 des sociétés de secours mutuels créées par des artisans qui cherchent à se prémunir du risque de perte des revenus en cas de maladie. En 1852, un décret de Louis Napoléon Bonaparte encourage leur diffusion dans les communes. Il s'agit de la première forme d'assurance maladie institutionnalisée pour les travailleurs. La volonté du Second Empire est de faire de la mutualité un outil de pacification sociale sous l'égide des notables locaux.

Ces sociétés de secours mutuels sont majoritairement composées d'artisans, boutiquiers ou petits employés. Le projet mutualiste séduit peu la part de la paysannerie la plus prospère. Cependant, le monde agricole est loin d'être homogène. Si les grands propriétaires peuvent se reposer sur la sécurité d'un patrimoine, les petits paysans sont exposés à la perte de revenus en cas d'incapacité de travail. L'adhésion mutualiste est la seule garantie possible contre ce risque. Elle ouvre aussi l'accès aux soins médicaux et pharmaceutiques.

Le mutualisme parvient à s'ancrer dans les territoires ruraux où les conditions de vie sont difficiles. Les paysans intègrent aux règlements très codifiés des sociétés leurs pratiques informelles de solidarité, comme l'aide mutuelle aux travaux des champs pour les sociétaires malades. D'une façon générique,

le développement de la Mutualité dans le monde rural ne tient pas tant au volontarisme des bénéficiaires qu'à celui des élites locales.

Les Républicains en appui de la sécurité paysanne

À partir des années 1880, la République s'enracine durablement dans la société française, majoritairement rurale. Pour les Républicains, il s'agit de conquérir cet électorat subordonné aux grands propriétaires, aux élites conservatrices, et de le protéger face au risque de calamités agricoles.

LA MUTUALITÉ SOCIALE
AGRICOLE CONSTITUE
UN ÉLÉMENT IDENTITAIRE
FORT DU MONDE AGRICOLE

En 1884, la loi Waldeck-Rousseau autorise la création des syndicats. Protecteur pour les ouvriers agricoles, ce cadre légal sert de tremplin à l'essor d'un syndicalisme "patronal" fédérant les actions mutualistes et coopératives, bien éloigné du syndicalisme révolutionnaire des ouvriers de l'industrie. L'objectif de ces syndicats est avant tout la modernisation de l'agriculture et l'éducation du paysan à la gestion d'une exploitation. Le mouvement se structure autour de deux grands courants, l'un dominé par la nouvelle bourgeoisie des campagnes, républicaine et partisane de l'intervention de l'État, l'autre dirigé par les grands propriétaires catholiques et monarchistes, partisans des libertés locales.

Priorité reste donnée à la protection de biens. Ainsi, il est significatif que la loi de 1898 sur les accidents du travail ne concerne que les

ouvriers de l'industrie. La loi du 30 juin 1899, souvent perçue comme une extension au monde rural, ne s'applique qu'aux accidents causés dans les exploitations agricoles par l'emploi de machines mues par des moteurs inanimés, alors que la mécanisation des campagnes reste encore timide. Il faut attendre 1922 pour que cette législation soit étendue à l'ensemble des ouvriers agricoles. De manière très disparate en fonction des régions, agriculteurs et ouvriers agricoles se protègent individuellement en adhérant à la mutuelle communale, forme de "protection sociale des agriculteurs". Mais le plus souvent, ils font appel à la solidarité familiale et villageoise.

Débordant largement du caractère non lucratif imposé par la loi, le syndicalisme agricole pour l'achat et la protection des biens, se tourne vers la structure coopérative encadrée par le droit commercial depuis 1867, les mutuelles plus ou moins encadrées par les pouvoirs publics ou les compagnies d'assurances privées. Cette superposition de régimes administratifs et fiscaux incite à encadrer la Mutualité agricole par la loi du 4 juillet 1900. Ces "mutuelles 1900" protègent les agriculteurs contre les risques pouvant survenir sur les exploitations pour les biens et pour les personnes. Fondées sur une administration gratuite, l'absence de bénéfices et un statut fiscal privilégié, elles sont affranchies des règles commerciales relatives aux coopératives et aux sociétés d'assurances. Contrairement à la Mutualité classique, cette loi se préoccupe très secondairement de la protection sociale. À la veille de la Grande guerre, ces mutuelles, généralement affiliées aux syndicats, couvrent essentiellement les risques incendies et mortalité du bétail.

La résistance du monde agricole à une protection sociale obligatoire

La protection sociale des ouvriers agricoles se concrétise avec le passage de la prévoyance privée facultative à la prévoyance publique obligatoire initiée avant la Grande guerre et instaurée entre les deux guerres. Un premier système d'assurances sociales pour l'ensemble



Jean François Millet, dans ce tableau de 1857, met en scène Les glaneuses, qui incarnent la pauvreté rurale de la France du XIX^e siècle.

des salariés est voté en 1928. Agriculteurs et petits propriétaires s'y opposent en faisant valoir la spécificité du monde agricole. Une nouvelle loi est votée en 1930 avec pour objectif la protection contre les risques sociaux (maternité, invalidité, vieillesse, décès) de tous les travailleurs modestes. Un régime d'exception est reconnu à l'agriculture avec des cotisations moitié moins élevées. Les non-salariés modestes du monde rural peuvent en bénéficier tels les métayers travaillant seul ou en famille et ne possédant aucun cheptel en entrant dans l'exploitation. Le propriétaire est alors considéré comme l'employeur.

L'ensemble du système est géré, au niveau départemental, par les caisses d'assurances sociales constituées par différents organismes : sociétés de secours mutuels, syndicats, mutuelles agricoles. Cette ingérence de l'État dans l'économie rurale suscite la résistance d'une partie des agriculteurs qui refusent de payer les cotisations sociales de leurs salariés.

En route vers la mutualité sociale agricole

Bien que la protection des biens reste la préoccupation première, en 1937, 54 % de la population agricole salariée nationale est affiliée aux Assurances sociales. La Mutualité agricole s'institutionnalise en s'alignant progressivement sur la protection sociale des autres secteurs, tout en conservant une gestion spécifique. Le décret-loi du 30 octobre 1935 définit un régime propre aux assurés de l'agricultu-

re. En 1938, un décret étend à l'ensemble des agriculteurs et aux artisans ruraux le bénéfice des allocations familiales. Ce décret favorise la scolarisation régulière des enfants d'agriculteurs, les allocations familiales venant combler cette perte de main-d'œuvre occasionnelle.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la loi du 2 décembre 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture crée des caisses spécialisées dans la protection sociale, distinctes des mutuelles, sous le contrôle du ministère de l'Agriculture. Lorsque la Sécurité sociale est mise en place en octobre 1945, l'idée d'un régime universel ne séduit pas plus les exploitants agricoles que les autres professions indépendantes, opposées à toute "étatisation" et à l'augmentation des charges sociales. L'autonomie du régime spécial agricole est maintenue.

La Mutualité sociale agricole (MSA) regroupe tous les organismes dédiés aux agriculteurs : assurance maladie, assurance vieillesse, allocations familiales, accidents du travail, services sociaux. Pour autant cette protection sociale catégorielle n'est pas l'égale de celle des autres secteurs. Il faut attendre 1961 pour que l'assurance maladie obligatoire des exploitants agricoles soit mise en place.

Ce régime spécifique constitue un élément identitaire fort du monde agricole. Il est le fruit d'une longue construction historique, ponctué de compromis entre un État qui s'est engagé

progressivement dans la protection sociale et des exploitants agricoles rétifs à une socialisation de son financement. Ces conditions d'élaboration sont difficilement comparables au caractère d'urgence que revêt actuellement la création de systèmes de sécurité sociale pour les agriculteurs des Pays du Sud. ■

Patricia Toucas-Truyen



patricia.toucas@gmail.com
Historienne spécialiste du mutualisme, de la coopération et de la protection sociale, chargée d'étude à la RECMA, revue internationale de l'économie sociale.

Steve Desgré



steve.desgre@univ-nantes.fr
Historien du droit, spécialiste de l'histoire de la mutualité et de la protection sociale, enseignant à l'Université de Nantes.

Filets sociaux, des outils pertinents au service de la résilience ?

Les filets sociaux sont de plus en plus reconnus comme des outils de résilience et sont intégrés comme tels dans les politiques nationales de sécurité alimentaire. Ils essuient cependant de nombreuses critiques : ciblage controversés, déstructuration des solidarités locales, assistanat... Trois acteurs impliqués dans ces dispositifs en Mauritanie, au Niger et au Sénégal partagent leur analyse.

Grain de Sel (GDS) : Quelle place est donnée aux filets sociaux (FS) dans les politiques de vos pays respectifs, Mauritanie, Niger et Sénégal ?

Moulaye El Hacen (MEH) : Le taux de pauvreté en Mauritanie est aujourd'hui de 31,2 % sur l'ensemble du territoire et les FS visent justement à réduire la pauvreté en faisant bénéficier les ménages de droits sociaux et de santé et d'une assistance à plus ou moins long terme. Il s'agit aussi de leur permettre de s'autonomiser en renforçant leur capital humain. L'extension des FS en Mauritanie s'est faite sous l'impulsion d'une forte volonté politique et à haut niveau : c'est la Délégation Générale Taazour sous la tutelle directe de la Présidence qui coordonne les programmes de développement économique, de réduction de la pauvreté et de cohésion sociale dont font partie les FS. L'Etat investit à hauteur de près de 2,5 % de son PIB dans les FS, et nous avons la volonté de renforcer cette tendance à l'auto-financement.

Idrissa Samna (IS) : Au Niger, l'émergence des FS est liée aux crises alimentaires récurrentes des années 2005-2010 et aux politiques de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sont au cœur de l'agenda national. Ainsi la protection sociale, dans ses aspects de sécurité alimentaire, est-elle sous l'égide du Dispositif National de Prévention et de Gestion des crises alimentaires, rattaché à la Primature (p. 27). Donc à un haut niveau comme en Mauritanie. Dès 2010, le droit à la protection sociale a été inscrit dans la Constitution. Cela témoigne de cette volonté politique. Au-delà de notre cellule technique dédiée plus spécifiquement à la sécurité alimentaire, il existe aussi un axe santé, protection de l'enfant et scolarisation.

Ndiakhate Fall (NF) : Au Sénégal, 37,8 % de la population est aujourd'hui considérée

comme pauvre, avec un revenu de moins de 1000 FCFA par jour, et ce taux continue d'augmenter. Or, l'investissement dans la PS représente aujourd'hui environ 1,5 % du PIB sénégalais, ce qui est très modeste. Le principal programme est le Programme national de bourse de sécurité familiale qui consiste à verser aux ménages vulnérables 25 000 FCFA par trimestre, pour soutenir les activités éducatives, productives, et renforcer les moyens d'existence ainsi que le capital humain de ces ménages. Ce programme est complété par la Couverture Maladie Universelle qui offre la possibilité aux personnes les plus démunies de bénéficier d'une couverture du risque maladie, par un système de bonification des retraites, et par la carte d'égalité des chances qui prévoit la prise en charge des soins médicaux pour les personnes handicapées.

GDS : Ces dispositifs de protection sociale (PS) sont donc portés à haut niveau. Mais y a-t-il d'autres acteurs mobilisés ?

IS : Au Niger, la PS a été portée initialement par la société civile, grâce à qui elle est aujourd'hui reconnue comme un droit. Les différents départements ministériels ont été moteurs dans leur domaine d'intervention respectif. L'ensemble est regroupé au sein d'un comité interministériel d'orientation, au sein duquel sont représentés les acteurs de la société civile, et qui sont vraiment force de proposition. D'autre part, le fait qu'un ensemble de partenaires techniques et financiers (PTF) soient impliqués permet d'avoir un nexus humanitaire-développement, et de mener des actions conjoncturelles comme structurelles.

MEH : Le pilotage se fait de manière similaire en Mauritanie. Les différents départements ministériels, les PTF et les représentants des organisations de la société civile sont

intégrés au comité de pilotage national de la PS et du comité technique. Comme ailleurs dans la région, les ONG nationales et internationales sont très mobilisées sur la question.

AVEC DES MODÈLES IMPOSÉS, ON A DU MAL À IMPLIQUER RÉELLEMENT LES COMMUNAUTÉS

NF : Au Sénégal, le CNCR, la FONGs et d'autres organisations de la société civile comme ENDA Pronat ou CICODEV sont très engagées. Il y a une participation des organisations de producteurs dans les débats mais il faudrait renforcer leur implication dans une démarche de co-construction, notamment dans la phase de mise en œuvre des programmes qui posent le plus de difficultés. De plus, partout dans la région, les programmes sont répliqués quasiment à l'identique alors que les contextes nationaux sont spécifiques. Dans ce schéma imposé qui ne prend pas bien en compte les solidarités locales, on retrouve partout cette difficulté d'impliquer réellement les communautés...

GDS : L'acceptation des FS par les populations n'est donc pas évidente, avec au cœur des critiques le ciblage. Pourquoi selon vous ?

NF : Il y a un décalage entre les objectifs et les résultats, notamment à cause du ciblage. Au départ il était fait par les communautés elles-mêmes, alors qu'aujourd'hui il existe un véritable clientélisme politique : des gens qui ne sont pas dans le besoin reçoivent ces bourses. Les communautés rurales considèrent donc que ces thèmes font partie du domaine politique, s'en désintéressent et se mobilisent très peu. Il y a une difficulté d'appropriation, de compréhens-

sion de la philosophie et des mécanismes, et parfois un sentiment d'assistance.

IS : Le ciblage peut en effet être source de conflit ou d'incompréhension. Le système est en train de se construire et de se perfectionner, il est donc normal d'essayer des critiques. Notre objectif est de s'orienter vers un ciblage communautaire qui mobilise et responsabilise les populations, et qui soit au plus près de la réalité de vie des ménages. À chaque intervention sont mis en place des comités de plaintes qui font le lien entre le terrain, les communautés et les instances de pilotage au niveau national.

MEH : En Mauritanie aussi, nous basons le

Registre social sur des méthodes de ciblage communautaire : il ne s'agit pas d'importer un modèle mais de coller au plus près de la situation de nos populations. Nous nous efforçons de construire cette politique en totale transparence pour renforcer le pacte social qui unit les citoyens et l'État. Un système de dépôt de plainte a également été mis en place pour régler les litiges ou les injustices au niveau du ciblage.

GDS : Les FS institutionnels peuvent-ils s'articuler avec les normes et pratiques locales de solidarité ?

NF : Les systèmes formels et informels ont vocation à se compléter. Malheureusement, les stratégies institutionnelles ne s'accordent pas vraiment avec les systèmes traditionnels de solidarité au niveau des villages, comme la mise à disposition de terres par des familles plus aisées à des familles en difficulté. Les communautés s'organisent parfois pour mettre en œuvre leurs propres initiatives quand certains mécanismes sont défectueux. Avec notre groupement, nous avons mis en place dans nos villages un fonds de développement qui permet à chaque famille en difficulté de bénéficier d'un crédit pour l'achat de semences ou pour développer et diversifier leurs activités et générer des revenus, dans la transformation de produits agricoles par exemple. Les projets sont conçus par les familles et financés par notre organisation en complément des FS.

IS : Oui, des expériences montrent qu'il y a des complémentarités et des hybridations à faire : une tontine peut par exemple venir se greffer à un programme de transferts monétaires, et c'est une bonne chose. On observe également qu'avec la mise en place des FS institutionnels, les plus nantis peuvent réorienter leur aide alimentaire vers des investissements profitant à l'ensemble de la communauté.

MEH : Il existe des mécanismes de réappropriation qui émanent des réalités et des contextes locaux, qui sont encore faibles mais qu'il faut promouvoir. La stratégie nationale mauritanienne s'inspire et s'appuie sur la réalité de notre pays et de notre religion, l'Islam. Pour exemple, la zakât, aumône légale basée sur le principe de charité est une forme d'impôt de solidarité obligatoire, un droit des pauvres sur les plus riches. À l'heure actuelle ce système n'est pas pour autant formellement institutionnalisé.



Caricature de Zoebata

AUTONOMISER ET SOUTENIR LES PAYSANS DEMANDE DE CRÉER DES PONTS PLUS FORTS ENTRE POLITIQUE AGRICOLE ET FS

GDS : *Au-delà des difficultés liées aux questions de ciblage et d'appropriation, les FS peuvent-ils être des outils efficaces de résilience alimentaire des populations ?*

IS : Une des critiques faites aux FS est que, sous couvert de lutte contre l'insécurité alimentaire, ils contribueraient à développer une forme d'assistanat. Pourtant, lorsqu'ils s'inscrivent dans la durée, ils permettent réellement aux ménages de se prendre en charge et de sortir du cercle vicieux de l'extrême pauvreté. Aujourd'hui, l'accompagnement est aussi qualitatif : les FS dits productifs permettent aux populations de développer leurs activités et de saisir des opportunités. En même temps, la notion de résilience est plus large que la sécurité alimentaire et touche les questions agricoles, climatiques, etc. D'autres axes d'actions sont donc pilotés par l'État. Le Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires permet à la fois de piloter les FS conjoncturels et structurels et d'allier réponse d'urgence et objectif de développement.

MEH : Les mécanismes visant la réduction de la pauvreté et de la lutte contre l'insécurité alimentaire sont complémentaires car il y a une relation d'interdépendance entre les deux phénomènes. La Stratégie nationale de PS en Mauritanie comprend cinq axes stratégiques : sécurité alimentaire et nutrition, santé et éducation, sécurité sociale et emploi, amélioration du cadre de vie, promotion des groupes vulnérables. La PS étant multi-dimensionnelle, le montage sectoriel des programmes est nécessaire. Chaque département pilote sa stratégie et travaille en synergie avec les autres. Ainsi la Stratégie de PS dont l'axe prioritaire est celui de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est liée à la stratégie nationale de sécurité alimentaire et à la politique d'investissement agricole.

NF : Mais l'impact et la cohérence des FS pâ-

tissent généralement du manque de coordination entre les instances de gouvernance. Autonomiser et soutenir les paysans demande de créer des ponts plus forts entre politique agricole et FS. Nous constatons que les bourses sociales servent davantage à amortir les périodes de soudure qu'à renforcer les capacités de production des paysans. Pour que les programmes aient un réel impact sur la résilience des paysanneries, il faudrait les accompagner pour maîtriser et sécuriser leur accès à la terre et à des crédits adaptés au calendrier de leurs activités. Il convient aussi de valoriser les produits agricoles : cela ne sert à rien de subventionner les semences à l'achat si par la suite les agriculteurs doivent vendre à un prix dérisoire qui rémunère mal leur travail. Si l'on souhaite vraiment contribuer à la sécurité alimentaire et à la résilience, il faut construire des passerelles entre les différents programmes sectoriels : protection sociale avec des montants d'aide proportionnels aux besoins (notamment pour les familles nombreuses), politiques et subventions agricoles.

LA CRISE DE COVID-19 A MONTRÉ L'IMPORTANCE D'AVOIR DES MÉCANISMES ET DES OUTILS RÉACTIFS

GDS : *Quel éclairage a apporté la crise du coronavirus sur les FS et la protection sociale ?*

MEH : La crise de la Covid-19 a montré l'importance d'avoir des mécanismes et des outils réactifs. Le Registre social nous a permis d'orienter rapidement l'aide vers les populations les plus durement affectées par les mesures restrictives liées à la pandémie via des distributions alimentaires et des transferts monétaires débloqués en urgence. Mais il faudra aussi renforcer l'adéquation des programmes avec les réalités sociales locales. La Mauritanie est très exposée aux risques exogènes et notamment climatiques, il est donc impératif de renforcer la réactivité de nos outils.

NF : Cette crise a confirmé le niveau très élevé de vulnérabilité des ménages ruraux, mais aussi la faiblesse de notre autonomie

alimentaire, de nos stocks et notre trop forte dépendance aux importations alimentaires. Il faut donc à l'avenir mettre l'accent sur le développement des productions vivrières et le désenclavement des zones de production.

IS : Au Sahel, outre la crise de la Covid, les chocs sont multiples. Le défi sécuritaire mobilise aujourd'hui une grande part des ressources de l'État et se pose donc la question des capacités de financement de l'ensemble des programmes de PS. Les besoins ne sont pas encore couverts, ce qui nous oblige à cibler les plus vulnérables. En 2018, au moins 35 % de la population nigérienne était en situation d'insécurité alimentaire chronique, dont 10 à 15 % sont couverts par les programmes de FS. ■

Ndiakhate Fall



fallriso@yahoo.fr
Membre du Conseil National de Concertation
et de Coopération des Ruraux,
Représentant de La Via Campesina Afrique
de l'ouest et du centre,
Secrétaire général adjoint UGPM/FONGS.

Moulaye El Hacen Ould Zeïdane



moulayeelhacen94@yahoo.fr
Coordinateur du Programme TEKAVOUL
et Coordinateur National du Projet d'Appui
au Système de Filets Sociaux, Mauritanie.

Idrissa Samna



samnaidrissa260@gmail.com
Coordinateur de la Cellule Filets Sociaux
du Dispositif National de Prévention et
de Gestion des Crises Alimentaires, Niger.

Plusieurs organisations membres d'Inter-réseaux animent et soutiennent des projets et des réflexions sur le thème de la protection sociale et des filets sociaux. Leur expérience en la matière a permis de nourrir les réflexions et les débats dont est issu le présent numéro.



L'Association pour la Promotion de l'Élevage au Sahel et en Savane (APESS) est une organisation au service d'éleveurs répartis dans plus de douze pays d'Afrique. Son action promeut le développement d'un système agro-pastoral plus productif et générateur de revenus pour ces membres. C'est aujourd'hui un acteur majeur en matière de formation, de sélection animale et d'appui aux éleveurs – leur alphabétisation et la scolarisation de leurs enfants. Dans le cadre du renforcement de leurs capacités et de l'appui-conseil fournit par l'organisation, un outil d'enquête qualitatif est développé et fait l'objet d'un article dans le présent numéro : la méthode des bilans simplifiés (p. 22).

<https://www.apess.org/>

Le GRET est une ONG internationale de développement qui agit depuis 1976 pour apporter des réponses durables et innovantes aux défis de la pauvreté et des inégalités. Agir pour le développement nécessite une approche globale et pluridisciplinaire, c'est pourquoi le GRET mobilise une diversité de métiers, du terrain au politique en passant par la recherche, sur 7 thématiques complémentaires qui, ensemble, contribuent au développement des pays du Sud (Agriculture, citoyenneté, eau, gestion des ressources naturelles, microfinance et insertion professionnelle, santé, villes et décentralisation).

<https://www.gret.org/>

Madagascar - Des projets d'aide alimentaire menés par le GRET

Présent depuis 2002 au sud de Madagascar dans la région Androy, le GRET y a développé des interventions agricoles et de prévention de la malnutrition. La région, très exposée aux aléas climatiques, fait face à des problèmes récurrents d'insécurité alimentaire. Depuis 2015 il y développe aussi des dispositifs ponctuels de filets sociaux pendant la période de soudure, sous forme de dons de légumineuses et céréales locales, de farines infantiles locales fortifiées et de semences améliorées. Ces appuis sont couplés à la prise en charge des enfants malnutris aigus modérés, la sensibilisation des ménages aux bonnes pratiques nutritionnelles et le renforcement des compétences des agents de santé communautaires.

Un continuum entre urgence et développement...

Ces interventions ponctuelles s'adosent aux actions de développement promues en parallèle par le GRET. Ainsi les aliments et semences distribués sont produits localement, et les distributions se font via les boutiques du CTAS (Centre Technique Agro-écologique du Sud) qui vendent habituellement ces produits, via des bons d'achat. Les semences distribuées permettent de préserver la fertilité des sols et de lutter contre le changement climatique. Les farines infantiles sont distribuées par Nutri'zaza, entreprise sociale malgache qui distribue des produits fortifiés locaux.

...qui favorise la durabilité

Les mêmes réseaux d'acteurs communautaires actifs dans les stratégies de long terme sont aussi mobilisés pour l'opérationnalisation des filets sociaux ponctuels, qui apparaissent aux ménages concernés comme une solution complémentaire à un éventail de services existants. Cela favorise la durabilité des interventions, car les ménages bénéficiaires des filets sociaux durant une période difficile, peuvent avoir accès aux mêmes produits en dehors de l'intervention. De plus l'intervention permet de développer l'entrepreneuriat local et elle s'inscrit dans la vision politique malgache actuelle d'une protection sociale adaptative.



L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (Iram) intervient depuis 1957 dans le champ de la coopération internationale. Ses activités concernent les domaines complémentaires des politiques publiques, du développement local, de la gestion des ressources naturelles, de la microfinance et des organisations rurales.

La protection sociale et filets sociaux : une réflexion transversale pour l'Iram

Fort de son expérience d'accompagnement des acteurs de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'Iram élargit depuis une dizaine d'années ses analyses aux dispositifs de protection sociale. Ces appuis prennent la forme d'évaluation de programmes de filets sociaux (transfert monétaire, cantine scolaire, exonération des dépenses de santé...) ou encore d'accompagnement technique et stratégique des acteurs publics et de leurs partenaires à la conception et mise en œuvre de registres sociaux ou de modalités d'intervention de programmes (ciblage par exemple).

De nombreux domaines d'intervention plus anciens à l'Iram sont directement ou indirectement concernés par ces programmes de protection sociale : sécurité alimentaire et nutritionnelle, gestion des crises agricoles, genre, pastoralisme, appui aux producteurs dans les filières et aux systèmes alimentaires locaux, formation et insertion professionnelle des jeunes ruraux... Afin de favoriser les réflexions croisées, de mettre en débat les travaux réalisés par l'Iram et de faire dialoguer experts, chercheurs, techniques et décideurs politiques sur le sujet, l'Iram a choisi de consacrer sa journée d'études 2019 aux filets de protection sociale en Afrique subsaharienne et à leurs implications sociales et politiques. Les dispositifs de ciblage et la réappropriation des normes et critères qu'ils promeuvent par les populations locales ont été particuliè-

rement questionnés, de même que l'impact des programmes de filets sociaux sur les dynamiques et rapports de force locaux. Les enjeux liés à la pérennisation des filets sociaux et au processus d'institutionnalisation politique de ces dispositifs et de la protection sociale en Afrique subsaharienne ont été également au centre des discussions.

À l'issue des discussions de cette journée, plusieurs pistes de travail ont été dégagées pour l'Iram :

Thème 1. Analyse de la protection sociale endogène. Accompagner les acteurs institutionnels à mieux connaître et à prendre en compte les mécanismes de solidarité endogène et les stratégies de gestion des risques utilisées par les populations pour faire face à leurs difficultés.

Thème 2. Modalités, ampleur et conséquences de réappropriation locale des règles. Évaluer dans quelle mesure la réappropriation locale des règles par les acteurs impacte les effets d'un programme de filets sociaux. Évaluer avec les opérateurs quel degré de flexibilité doit être laissé aux acteurs de terrain pour mettre en œuvre les modalités prévues initialement par les programmes et quelles sont les conséquences en termes de réajustement des dispositifs.

Thème 3. Suivi et analyse des processus de construction institutionnelle et technique

des registres de bénéficiaires. Suivre l'évolution de la mise en place des dispositifs (registres sociaux vs registres intégrés de bénéficiaires) et analyser la construction politique et l'acceptabilité des acteurs à les utiliser pour leur mise à l'échelle.

Thème 4. Accompagnement des processus d'implication progressif des collectivités territoriales et des services de l'État dans les schémas de décision et politiques de mise en œuvre des programmes de filets sociaux. Analyser les rôles et responsabilités de ces acteurs en termes d'action sociale et voir dans quelle mesure et à quelles conditions ils seraient en capacité de participer à la gestion et la mise en œuvre de ces programmes.

Thème 5. Analyse de la capacité de réaction des dispositifs de protection sociale aux contextes de crises alimentaires et socio-politiques. Accompagnement du processus technique et institutionnel d'articulation des filets sociaux d'urgence et ceux de développement.

Les Actes, vidéos et documents de cette journée d'études sont disponibles sur le site de l'Iram :

<https://www.iram-fr.org/journees-etudes.html>

Aboubakar Koto-Yerima

des revendications citoyennes au service du droit à la protection sociale

Je suis KOTO-YERIMA Aboubakar de nationalité béninoise et titulaire d'une maîtrise en sciences économiques, spécialisé en financement de la santé et de la protection sociale. Acteur de la société civile, je suis un activiste pour une protection sociale et un droit à la santé pour tous. Après avoir été formateur des populations pour une meilleure cogestion des formations sanitaires, j'ai été promoteur des mutuelles de santé pour un meilleur accès des acteurs de l'économie informelle et agricole aux soins de santé de qualité.

Toutes mes actions en matière de protection sociale sont menées à travers les organisations dont je suis membre, APROSOC (Actions pour la Protection sociale), CONSAMUS (Conseil National aux Structures d'Appui aux Mutuelles Sociales, faîtière des organisations mutualistes) et RNPS (Réseau National de Protection sociale). Il y a quelques années, la société civile n'était pas organisée autour de ces questions mais la création du RNPS a justement pour but de mutualiser les moyens et les connaissances. Il regroupe les syndicats, les ONG, les institutions de microfinance, les centres de formation professionnelle et des organisations d'économie sociale.

Si pour APROSOC, le principal objectif est d'œuvrer pour la jouissance effective du droit à la protection, particulièrement pour les populations du secteur informel et agricole, l'objectif du RNPS est surtout de pro-

mouvoir l'implication des mouvements sociaux dans les politiques et stratégies nationales de protection sociale. Dans ce cadre, une plateforme vient d'être mise en place entre le RNPS et l'ensemble des centrales et confédérations syndicales au Bénin. Cependant, il reste encore beaucoup à faire en termes de coordination des interventions et de participation des organisations de la société civile aux cadres étatiques liés à la protection sociale.

Les moyens d'action de toutes ces organisations sont le plaidoyer, les dénonciations, les revendications, la veille citoyenne, le renforcement des capacités et la sensibilisation des populations. Ces actions sont soutenues chaque année par les médias qui donnent un large écho aux préoccupations des mouvements sociaux en matière de protection sociale.

Enfin, faudra-t-il saluer l'effort que font les mouvements sociaux au niveau régional. En effet, le RZMAPS (Réseau Zonal Multi-Acteurs de la Protection Sociale en Afrique) mène des actions de plaidoyer auprès de l'UEMOA, la CEDEAO et l'UA. Il permet aussi aux réseaux nationaux de s'appuyer mutuellement, notamment dans le cadre de leur plaidoyer pour la couverture santé universelle, la protection des travailleurs des mines, la mise en place des instruments de l'UEMOA pour la mutualité sociale ou encore la mise en place des socles de protection sociale. Des visites

d'échange et de partage sont organisées entre les différents réseaux.

La dynamique actuelle des mouvements sociaux en matière de protection sociale doit être maintenue et renforcée tant au niveau national que régional. Une dimension internationale devra aussi se développer afin que les mouvements sociaux et la société civile africaine apprennent de leurs homologues européens et des autres continents. ■

GRAIN DE SEL Vous aussi, participez !

La revue *Grain de sel*, publiée depuis 1996, est au cœur de la mission d'information, de mise en débat et d'échanges d'Inter-réseaux Développement rural. Sa vocation est de contribuer à une meilleure compréhension des enjeux du développement agricole et rural en Afrique et de rendre compte des débats animant le secteur. À l'image d'Inter-réseaux, qui est constitué d'acteurs africains et européens d'horizons divers engagés sur ces questions, chaque numéro semestriel est construit de façon participative. *Grain de sel* a pour but de donner la parole à une diversité d'acteurs de terrain (OP, ONG, chercheurs, leaders...) et de permettre à différents points de vue de s'exprimer. Nous sommes toujours intéressés par de nouvelles contributions : n'hésitez pas à nous écrire à : inter-reseaux@inter-reseaux.org !

Directeur de la publication : François Doligez

Responsable du numéro : Alexandra Quet

Comité de rédaction : Mado Diakit, Marie Thoreux, Danièle Clavel, Henri Leturque, Hélène Guétat Bernard, JR Cuzon, Yvon Saroumi, François Doligez, Fanélie Meyer, Gilles Mersadier, Liora Stührenberg, Marie-Pauline Voufo, Gifty Narh, Souleymane Ouattara, Patrick Delmas, Sébastien Subsol, Marc Mees, Bio Goura Soulé, Roger Blein, Stéven Le Faou, Héroïse Bonnaud

Conception & réalisation : Agence Appaloosa

Impression : Chat Noir impressions

Éditeur : Inter-réseaux Développement rural
Nogent sur marne Tél : +33 (0)1 43 94 73 28
www.inter-reseaux.org

Dépôt légal : 3^e trimestre 2020 - ISSN : 1253-0166