

Enjeux transversaux des filets sociaux de sécurité alimentaire : comment mieux lutter contre la faim au Sahel ?

Dans presque tous les pays du monde la faim recule alors qu'elle persiste et même s'accroît au Sahel. Cette situation questionne directement l'efficacité des politiques publiques dans ces pays tout comme l'efficacité de l'aide au développement. La récurrence des crises (climatiques, économiques, sociales et politiques) et la montée de la criminalité et de l'insécurité imposent que soient inventées sans délais de nouvelles réponses aux problèmes de la pauvreté et à son corolaire ultime, la faim. C'est dans ce cadre que la pratique de la distribution d'argent aux populations vulnérables (*Cash Transfer*) s'est multipliée depuis quelques années, d'abord de manière ponctuelle dans les moments de crise via la communauté humanitaire, et de plus en plus de manière régulière et institutionnalisée via l'administration publique. Les promoteurs de l'approche par la protection sociale proposent une mutation progressive des dispositifs d'aide alimentaire d'urgence en systèmes nationaux d'allocation aux familles pauvres. Le terme compliqué de « filets sociaux de sécurité alimentaire » qui juxtapose la notion de filet social (c'est-à-dire les aides pour les pauvres) avec celui de sécurité alimentaire (qui évoque en premier lieu les plans d'urgence contre le risque de famine) est né de cette situation d'entre deux.

1. D'OÙ VIENNENT LES « FILETS DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE » ?

On distingue ici les « filets sociaux » des « filets de sécurité alimentaire ». On appelle filets de sécurité alimentaire les aides aux familles touchées par la faim ou risquant de l'être. Il en existe plusieurs types mais le plus emblématique est la distribution de nourriture. Elles sont traditionnellement conçues comme temporaires, le temps de traverser une crise passagère provoquée par exemple par une sécheresse. Elles sont déclenchées une fois un seuil d'alerte dépassé. Au Sahel ces aides sont anciennes tandis que les aides aux familles touchées plus globalement par la pauvreté (filets sociaux) sont récentes.

En effet après les terribles sécheresses des années 1970 et 1980, les États de la bande sahélienne ont mis en place des dispositifs de prévention des catastrophes climatiques. Il s'agissait de ne pas se laisser surprendre par d'autres chocs comparables et d'être en capacité de déployer rapidement des mesures pour secourir les populations confrontées à un déficit de production agricole imprévu. Ces systèmes ont été fondés sur deux principaux piliers : des réserves de nourriture à distribuer en cas de pénurie (stocks nationaux) et un système d'alerte précoce (SAP), c'est-à-dire un mécanisme de veille et de détection

des risques de pénuries avant qu'elles ne s'installent à grande échelle. Ces instruments qui sont toujours à l'œuvre aujourd'hui dans les pays du Sahel (tels que le Burkina Faso, le Mali et le Niger), se sont diversifiés et disposent à présent d'une expérience relativement ancienne.

Parallèlement à ces dispositifs de l'État, et de façon plus ou moins coordonnée avec eux, la communauté internationale a continué d'intervenir au travers des organisations humanitaires dans certaines zones et à certains moments où des vies sont menacées par la faim. Elle intervient de différentes manières, en distribuant de la nourriture, gratuitement ou contre des travaux d'intérêt général, et plus récemment en distribuant directement de l'argent : c'est ce qu'on appelle les programmes de *Cash Transfer* ou transferts monétaires. L'Union européenne est particulièrement engagée sur ce volet humanitaire (via ECHO) et une part importante des budgets s'orientent spécifiquement sur les aspects nutritionnels. L'action humanitaire est par définition conçue comme ponctuelle mais elle devient tellement fréquente dans le Sahel que les acteurs se demandent si elle ne devrait pas se pérenniser et s'ancrer dans les institutions nationales.

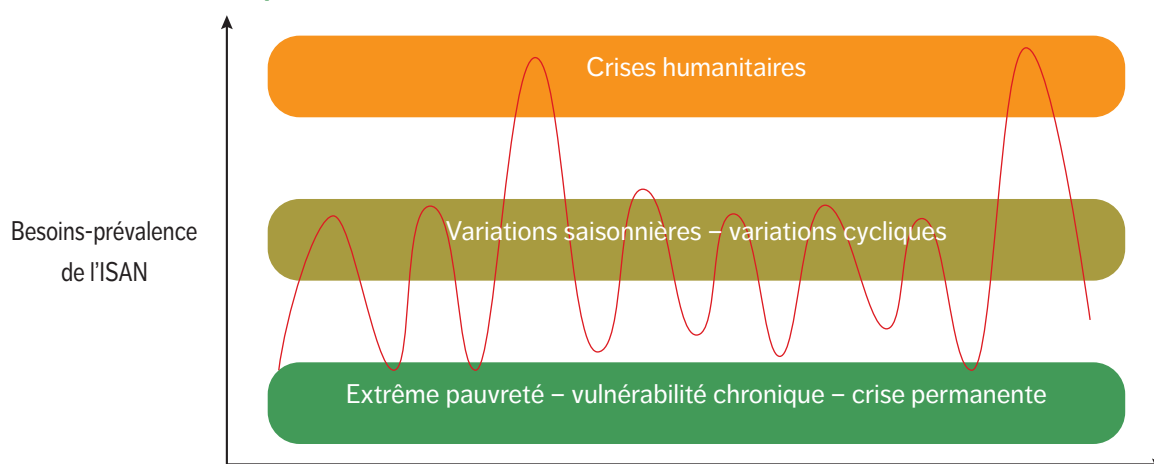
2. POURQUOI RECHERCHE-T-ON DE NOUVELLES SOLUTIONS POUR LUTTER CONTRE LA FAIM ?

Dans la décennie des années 2000, on voit se succéder au Sahel des crises à répétition, presque tous les deux ans, notamment à cause du dérèglement du climat. On prend alors conscience que la faim dans cette zone n'est plus une question exceptionnelle mais qu'elle s'ancre dans la réalité de tous les jours. On admet aussi que si les populations ont faim, si les soudures sont de plus en plus sévères, ce n'est pas uniquement parce qu'elles sont confrontées à des catastrophes et à un climat des plus hostiles, mais parce qu'elles sont anormalement pauvres. Une frange importante de la population se retrouve dans une situation d'insécurité alimentaire « chronique », c'est-à-dire permanente. Au Mali par exemple, on considère que près d'un quart de la population est en insécurité alimentaire tous les ans. Et la situation tend à s'empirer car d'une crise à l'autre, les familles s'affaiblissent et deviennent de moins en moins aptes à se relever par elles-mêmes. Les ONG humanitaires qui sont censées n'intervenir qu'en cas de crise aiguë et se retirer au sortir de la crise, finissent

par s'installer durablement dans certaines zones.

Dans les années 2010, on voit aussi l'insécurité générale et la criminalité grandir dans le Sahel avec notamment les événements du Mali et le développement des groupes terroristes et mafieux. La dégradation des conditions de vie dans ces zones, couplée avec une démographie très dynamique (on observe au Sahel l'un des plus forts taux d'accroissement démographique au monde) inquiète aussi bien les États que les bailleurs de fonds. Les uns comme les autres finissent par se demander si les efforts de développement qui sont réalisés portent réellement des fruits et s'il ne faut pas changer les manières de procéder. L'ensemble des acteurs du développement (autorités nationales et partenaires au développement) s'interroge sur les moyens de ne plus seulement intervenir en urgence, après coup. Il s'agit maintenant d'attaquer le mal à la racine, et de renforcer la résilience des ménages, c'est à dire leurs capacités d'affronter les chocs et de se relever après leur passage.

Évolution de la prévalence à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle en fonction des chocs



Source : d'après C. Cherrier

3. POURQUOI PARLE-T-ON DE « FILETS SOCIAUX » OU DE « PROTECTION SOCIALE » ?

C'est dans ce contexte que la question de la protection sociale refait progressivement son apparition. Ce sujet avait autrefois été évoqué comme une solution

contre les problèmes de sous développement puis enterré car jugé irréaliste dans les pays les plus pauvres. On considérait qu'un tel chantier serait impossible à fi-

nancer étant donnés la masse de personnes touchées par la pauvreté et le manque de ressources des États. Il revient aujourd'hui sur le devant de la scène, porté par les avancées du droit international et rendu crédible par des expérimentations couronnées de succès dans d'autres régions pauvres du monde (Afrique de l'Est, Asie, Amérique latine). Plutôt que de distribuer de la nourriture, de l'emploi temporaire ou de l'argent à la hâte aux populations affectées dans les moments de

crises ou de soudures sévères, de nombreuses voix s'accordent à dire qu'il vaudrait mieux fournir des allocations régulières aux familles pauvres comme cela se pratique dans d'autres pays riches ou émergents. Cela permettrait à ces familles de prévenir la survenue des crises et d'avoir une chance de sortir durablement de la pauvreté (en investissant par exemple une part de l'argent reçu dans une activité génératrice de revenu, mais aussi dans l'éducation et la nutrition des enfants, la santé, etc.).

4. QUELS SONT LES PROBLÈMES QUE POSE CETTE OPTION ?

Une telle solution qui paraissait impensable il y a quelques années est aujourd'hui prise très au sérieux à la fois par des bailleurs de fonds et par les États. Elle fait l'objet de véritables programmes politiques qui dépassent de loin les seules mesures d'urgence. Après une phase d'expérimentations au tournant des années 2010, les choses se sont accélérées depuis 2014 (après la crise au Mali) : la Banque mondiale a notamment financé des programmes importants d'allocations sociales (transferts sociaux). Il est trop tôt pour se prononcer sur leur pérennité mais des ébauches de système de protection sociale sont bel et bien testés dans les trois pays. L'institutionnalisation à long terme de ces systèmes laisse apparaître des défis importants, en matière financière bien sûr mais aussi de nature technique et politique. Nous soulignerons ici quatre de ces problèmes.

a. Problème 1 : comment choisir à qui donner les aides ?

C'est la question du ciblage. La rareté des ressources et l'ampleur de la pauvreté interdisent de venir en aide à tous les nécessiteux. Il faut donc sélectionner les familles qui en ont le plus besoin. Mais cette sélection est très difficile dans certaines localités où la pauvreté semble généralisée. De plus la notion de pauvreté (tout comme celle de vulnérabilité) est sujette à interprétation. Tout dépend des critères que l'on se donne et de la méthode que l'on emploie pour identifier les personnes dans le besoin.

Beaucoup d'ONG humanitaires ont l'habitude d'employer une méthode reposant sur l'analyse de « l'économie des ménages », appelée HEA (*Household Economy*

Analysis). Il s'agit notamment des ONG financées par l'Union européenne (ECHO), ainsi que des organismes en lien avec la FAO et le PAM. L'objectif est de classer les ménages d'une certaine localité en 4 groupes : très pauvres, pauvres, moyens, nantis. Pour faire ce classement des critères sont discutés avec les communautés villageoises et des données quantitatives sont aussi recueillies sur le terrain. Les aides sont donc dirigées en premier lieu vers le groupe des « très pauvres ». Cette méthode alimente le « cadre harmonisé » d'analyse de la vulnérabilité. Certains systèmes publics d'alerte précoce en ont fait leur méthodologie de collecte et d'analyse de l'information sur les risques alimentaires. Les acteurs de la protection sociale emploient de leur côté une autre approche pour cibler les populations pauvres, appelée « PMT ». C'est le cas des importants programmes de transferts sociaux financés actuellement par la Banque mondiale dans les 3 pays (comme Jigisemeriji au Mali). Cette méthode se base d'abord sur des données statistiques nationales, complétées par un questionnaire administré aux ménages. Des validations communautaires sont également employées.

Des études comparatives ont été réalisées sur ces deux méthodes, elles relèvent des avantages et des inconvénients à chacune sans établir clairement laquelle permet de limiter au mieux les erreurs d'inclusion ou d'exclusion dans les programmes, c'est-à-dire les distributions d'aide à des personnes qui n'en auraient pas vraiment besoin (ce qui revient à une forme de gaspillage) ou a contrario la non distribution d'aide à des personnes qui en ont vraiment besoin (ce qui revient à une non assistance à personne en danger). Il semble que la méthode PMT soit plus efficace pour

identifier les ménages chroniquement pauvres ou risquant de tomber dans la pauvreté ; à l'inverse la méthode HEA semble plus efficace pour identifier les ménages vulnérables à l'insécurité alimentaire en cas de choc. Quoiqu'il en soit des analyses comparatives ont montré que la population ciblée sera très différente selon que l'on emploie l'une ou l'autre méthode. Au Mali et au Burkina des tests ont montré qu'il était possible de combiner les deux approches et des propositions ont été faites dans ce sens. Certains observateurs notent également que l'efficacité du ciblage doit toujours être relativisée par la pratique sociale de la redistribution et de l'entraide dans les villages. En définitive, autant que la méthode employée, les conditions et la qualité de sa mise en œuvre sont essentielles.

Dans les trois pays des discussions intenses ont lieu autour de cette question de ciblage qui peut susciter des tensions locales. Une solution consensuelle est préconisée pour harmoniser les approches : il s'agit de la mise en place d'un registre social unifié (RSU), c'est-à-dire d'une base de données commune à tous les acteurs qui recenserait l'ensemble de la population pauvre ou à risque du pays. La mise en œuvre de cette solution présente cependant de sérieuses difficultés techniques. Comment garantir la qualité des données collectées, ainsi que leur mise à jour et comment intégrer les changements de situation des ménages ? Comme protéger les données à caractère personnel et convaincre les populations de « jouer le jeu » ? Aura-t-on les ressources humaines pour traiter et gérer ces données ? etc. D'autres préoccupations relèvent de la difficulté à obtenir des données rapidement dans des contextes sécuritaires instables. Toutes ces questions font l'objet de débats animés dans les trois pays. Des unités, généralement financées par la Banque mondiale, sont en charge de faire progresser le dossier RSU dans les pays.

b. Problème 2 : comment intégrer dans le système de protection sociale les familles qui ne sont pas pauvres aujourd'hui mais qui demain seront victimes d'une sécheresse ?

C'est la question du caractère « adaptatif » ou « réactif » de la protection sociale en fonction des crises.

L'idée originelle de la protection sociale est de fournir des aides aux familles pauvres dans la vie de tous les jours, et non de faire face à une catastrophe imprévue. Si l'on se place du point de vue d'un système de protection sociale en place, il existe différentes manières pour faire face à une crise, la plus simple étant l'extension du nombre de bénéficiaires (expansion horizontale) mais selon la conjoncture, l'adaptation peut consister en une augmentation de la valeur de l'allocation ou de sa durée (expansion verticale), un recentrage sur des populations en extrême vulnérabilité ou autre. Il s'agirait donc de donner deux missions au système de protection sociale : fournir des aides aux familles pauvres de manière régulière (correspondant à un « socle de protection sociale ») et s'occuper également des familles ponctuellement confrontées à des crises passagères. Cela demande beaucoup de flexibilité au système de protection sociale. Il s'agit en quelque sorte de mettre en place une couverture sociale « élastique » de la population, constante pour les populations chroniquement dans le besoin et capable de s'étendre en cas de crise soudaine touchant plus de monde, et de se rétracter au moment de la sortie de crise. De tels systèmes flexibles sont aujourd'hui expérimentés dans les pays mais sont complexes à mettre en œuvre car ils requièrent des capacités administratives importantes.

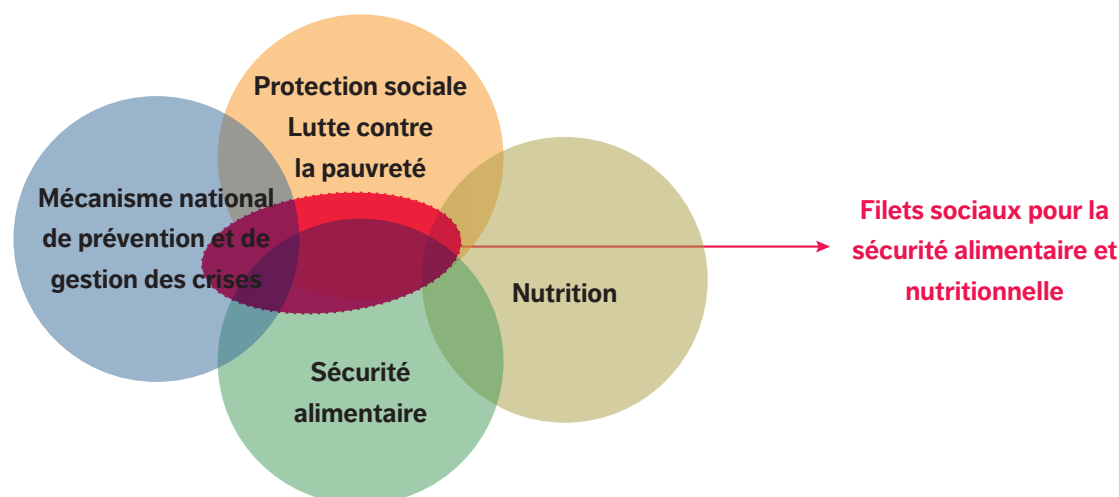
c. Problème 3 : quelle est l'institution la mieux placée pour fournir les aides ?

C'est la question de la « multisectorialité », c'est-à-dire de la difficulté pour toute administration de s'occuper efficacement d'un problème transversal, qui a de multiples dimensions. Les enjeux de la sécurité alimentaire, de la réponse aux crises, de la nutrition et de la protection sociale « adaptative » touchent aux missions de ministères différents (agriculture, affaires sociales, santé, éducation, économie & finance etc.). On ne peut mettre en place une politique de lutte contre la faim efficace en se basant uniquement sur le ministère de l'agriculture ou celui des affaires sociales. Il faut nécessairement une réponse coordonnée, intersectorielle. Cette question n'est pas nouvelle et fait l'objet d'une large prise de conscience de la part des autorités. De nombreux efforts de coordination interministériels

sont réalisés dans les pays. Mais ils se heurtent à des difficultés nombreuses : Qui décide ? Qui assure le leadership ? Quelle administration aura accès aux financements par définition limités ? Comment coordonner les actions sur le terrain ? Historiquement on confiait au ministère de l'Agriculture les questions de lutte contre la faim. Cela était lié au fait qu'on considérait que la faim était principalement causée par un déficit de production agricole et que — comme la population était largement rurale et composée d'agriculteurs — la solution passait par une stimulation de la production. Les choses ont changé car l'on sait aujourd'hui que de nom-

breux ménages confrontés à l'insécurité alimentaire ne sont plus en mesure de vivre de l'agriculture, y compris des ménages ruraux. Ce ministère conserve un rôle clef dans la lutte contre l'insécurité alimentaire mais il est tenu de travailler de plus en plus avec les ministères du commerce (pour les questions de régulation des prix), de la santé (pour la nutrition), et des affaires sociales (pour les questions de pauvreté). Plusieurs pays ont ainsi choisi de rattacher la gouvernance de la lutte contre la faim au niveau suprême de la présidence ou de la primature pour favoriser l'intersectorialité et élever le niveau de priorité de cette question stratégique.

Les FSSA au centre de quatre dispositifs de gouvernance



Source : Diakité M. HC3N Niger – Communication au forum CSA Mali, janvier 2016

d. Problème 4 : comment garantir l'appropriation de cette option par les populations ?

La protection sociale, si elle doit passer par la généralisation des distributions monétaires (*Cash Transfer*) à toute une frange de la population, de manière régulière et administrative, représente une petite révolution. Cette solidarité formelle n'est pas forcément dans la culture des peuples sahéliens, qui ont développé depuis toujours des systèmes de solidarité informels sophistiqués. Certes ces systèmes informels sont parfois mis à mal par les transitions accélérées que vivent les sociétés sahéliennes et par l'ampleur et la répétition des crises. Mais nombreux sont les repré-

sentants de l'État ou même de la société civile qui y sont attachés. Nombreux sont les responsables qui ne voient pas d'un bon œil les systèmes formels de protection sociale, qui les soupçonnent d'encourager la dépendance aux transferts et une logique d'assistanat, et qui rappellent la difficulté de financer leur passage à l'échelle. Certains anthropologues comme Olivier de Sardan (cf. *Les transferts monétaires au Niger, la manne et le soupçon*) mettent également en garde contre les effets pervers que les distributions d'espèces peuvent générer dans les villages. Certaines études tendent enfin à montrer que les transferts privés (comme ceux des migrants) et la solidarité informelle ont parfois plus d'impact pour lutter contre les

situations de crise et sortir de la pauvreté.

À l'inverse dans de nombreux pays du Nord, la protection sociale a été obtenue de haute lutte à la suite d'un débat national voire de confrontations sociales intenses. Le contexte de la mise en place des programmes de protection sociale dans les pays sahélien est bien différent. D'aucuns reprochent à la communauté internationale et aux États de plaquer des modèles venus d'ailleurs, sans prendre le temps de les

adapter aux réalités africaines. Or, un système de protection sociale est le résultat d'une vision politique, de la cohésion de la société, de la lutte contre les inégalités et in fine de la redistribution des richesses. Un rôle de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) serait peut être d'encourager un débat de société sur ce que devrait être un système de protection sociale adaptée aux réalités de la région.



L'élaboration de cette fiche technique s'est faite dans le cadre du projet « Contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (NFSSA) » grâce au financement de la CEDEAO et de la Coopération espagnole d'actions innovantes dans le domaine des filets sociaux de sécurité. Les actions sur le terrain viennent donc soutenir la mise en œuvre du Programme régional d'appui aux filets nationaux de sécurité sociale en Afrique de l'Ouest initié par la CEDEAO. Le contenu de cette fiche s'appuie sur les travaux de capitalisation réalisés dans le cadre du projet NFSSA par le Bureau Issala, l'IRAM et Mme Cristina Follana.

Réalisée avec le soutien de :

