

Après 2008, faire de la protection sociale un instrument de lutte contre la faim

Mado Diakité (madogao@gmail.com)

► Mado Diakité est assistante technique au sein du Haut-Commissariat à l'Initiative 3N depuis fin 2014. Elle accompagne le HC3N dans son mandat de pilotage et de coordination du secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et du développement agricole durable, elle travaille plus particulièrement sur les liens avec la protection sociale (filets sociaux) et les mécanismes de prévention et gestion des crises.

GRAIN DE SEL (GDS) : Que recouvre la notion de « protection sociale » en Afrique de l'Ouest? Et pour le secteur de la sécurité alimentaire et nutritionnelle?

MADO DIAKITÉ (MD) : Le terme générique « protection sociale » (PS) recouvre une large gamme de stratégies et instruments fondés sur la redistribution de la richesse nationale et combinant des fonctions de protection et de prévention. On distingue les régimes contributifs de sécurité sociale basés sur les cotisations, qui concernent surtout les personnes disposant d'emplois formels, et les régimes non contributifs qui constituent des outils d'assistance sociale pour les plus pauvres et/ou vulnérables, selon une approche basée sur les droits (certains critères permettent de bénéficier de certaines prestations, sans nécessité d'avoir cotisé).

C'est ce dernier volet de la PS qui a connu des avancées significatives dans le sillage des crises alimentaires. Il comprend les dispositifs de « filets sociaux » qui permettent à des ménages démunis ou vulnérables de bénéficier d'allocations, sous forme de transferts monétaires réguliers et prévisibles (voir page 22). La combinaison des transferts d'argent et des mesures d'accompagnement (sensibilisation aux bonnes pratiques, accès aux moyens productifs etc.) peut permettre d'agir simultanément sur les différents piliers de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN).

GDS : Peut-on considérer qu'après la crise de 2008, on a assisté à un renforcement des politiques de protection sociale?

MD : La crise de 2008 a mis en évidence que la croissance économique n'entraîne pas nécessairement un partage équitable de la richesse et ne met pas les États à l'abri de l'instabilité résultant d'une aggravation de la pauvreté. Ceci explique l'intérêt croissant accordé aux politiques de PS suite à la crise, promues par les institutions (FMI et Banque mondiale (BM)).

Plusieurs pays du Maghreb ont fait évoluer leurs politiques de subventions générales de certains produits de base, coûteuses et à l'efficacité limitée sur les catégories les plus pauvres. Ils ont privilégié le financement de programmes d'allocations ou transferts monétaires ciblant des ménages selon des critères socio-économiques. En Afrique de l'Ouest (AO), les pays côtiers ont été davantage touchés par la crise de 2008 que les pays sahéliens. Le Sahel a connu deux importants épisodes de crise alimentaire, en 2010

LES CRISES SUCCESSIVES EN AFRIQUE DE L'OUEST et au Sahel ont favorisé l'émergence d'initiatives visant à réduire les facteurs structurels de la vulnérabilité des populations à l'insécurité alimentaire et à renforcer leur résilience. Cet entretien revient sur la contribution de la protection Sociale en la matière depuis 2008.

puis en 2012. Ils ont largement contribué à faire émerger l'agenda de la résilience et la nécessité de réponses structurelles plutôt que ponctuelles et répétitives aux chocs.

GDS : Qui sont les principaux acteurs ayant contribué au développement de la protection sociale dans la région? Quels rôles ont-ils joué?

MD : Divers acteurs ont intégré la dynamique en faveur de la PS, et en particulier des instruments contribuant à la sécurité alimentaire tels que les filets sociaux. Les acteurs humanitaires ont développé des pratiques fondées sur l'identification des ménages vulnérables et les transferts monétaires. Les partenaires au développement sont devenus plus soucieux d'inclure des mesures de réduction de la vulnérabilité des ménages et de mitigation des risques dans leurs programmes. Les États ont pris conscience de la nécessité de se doter de stratégies à long terme pour prévenir les chocs et lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité chronique.

Ainsi il y a eu, au début de la décennie 2010, un véritable foisonnement de réflexions et de contributions pour une prise en charge plus adaptée et efficiente de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire au Sahel.

GDS : Quelles mesures de protection sociale ont été mises en œuvre dans la région à la suite des crises alimentaires?

MD : Les projets de filets sociaux financés par la BM ont démarré dans plusieurs pays de la région depuis 2010. Au Niger par exemple, le projet vise à renforcer la sécurité alimentaire et la résilience des ménages bénéficiaires et à contribuer à la prévention de la malnutrition des enfants. Il consiste en des transferts monétaires mensuels de montant limité (en complément et non en substitution des autres sources de revenus du ménage), sur une durée de 2 ans, associés à la promotion de pratiques favorisant la santé et la nutrition des jeunes enfants, mais aussi à des mesures renforçant l'épargne et les capacités productives des familles. De tels projets existent également au Mali, au Tchad, au Burkina Faso. Malgré les débats qui perdurent sur les critères et méthodes d'identification des ménages éligibles, ces projets font l'objet de rapports de suivi et d'évaluation des effets qui démontrent des bénéfices sur la SAN.

Les agences des Nations unies ont testé des approches inspirées de la PS. C'est le cas des programmes

« Les pays côtiers ont été davantage touchés par la crise de 2008 que les pays sahéliens »

Résilience du Pam qui se sont multipliés dans la région et qui intègrent des transferts monétaires plus prévisibles et sur des durées plus longues, accompagnés selon la saison, d'activités productives ou environnementales. L'approche « Cash + » de la FAO dans les pays du Sahel optimise les effets des transferts monétaires sur les capacités productives des ménages en y joignant des intrants agricoles ou du petit élevage.

Enfin, l'initiative AGIR a contribué à renforcer les convergences stratégiques et programmatiques entre les interventions de court terme, souvent basées sur des transferts monétaires saisonniers, et les programmes de développement rural et les appuis budgétaires aux États.

GDS: *Quelle a été l'influence de la politique Fome Zero du Brésil, sur les politiques mises en place en Afrique?*

MD: L'exemple de Faim Zéro au Brésil est essentiel car il est une référence en tant que politique élaborée, portée et financée par l'État (contrairement à la plupart des expériences initiées en AO qui reposent sur des projets). Le programme Bourse Famille du Sénégal, qui touche 300 000 familles, est directement inspiré de Fome Zero.

Sous l'impulsion des institutions régionales, telles que la Cédéao, Faim Zéro et la coopération Sud-Sud autour de ce programme ont suscité une meilleure prise en compte de la protection sociale dans les politiques agricoles de la région.

GDS: *Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre de ces politiques depuis 2008? Au Niger notamment?*

MD: Des expériences et initiatives variées ont vues le jour avec une volonté d'accompagner les États vers des politiques de PS ayant une visée de SAN. Mais certains obstacles subsistent. Le passage d'une approche reposant sur des projets, à une approche fondée sur des systèmes et ancrée dans des politiques et programmes nationaux (financés au moins en partie par les États) demeure un défi. Ainsi le leadership national est parfois limité et la coordination est plus complexe. Il est nécessaire de mettre en place des instances multisectorielles et multi-acteurs qui

assurent la mise en cohérence des pratiques, alimentent la vision stratégique et évitent la « fragmentation institutionnelle ».

Au Niger, l'Initiative 3N, reposant sur un cadre stratégique qui recouvre à la fois le développement agricole, la prévention et gestion des crises alimentaires, l'environnement et la nutrition, a mis en place des instances de ce type pour un dialogue multisectoriel à haut niveau. Mais à ce jour cela n'a pas suffi à donner à la PS toute l'attention pour réduire la vulnérabilité qui touche une part importante de la population rurale.

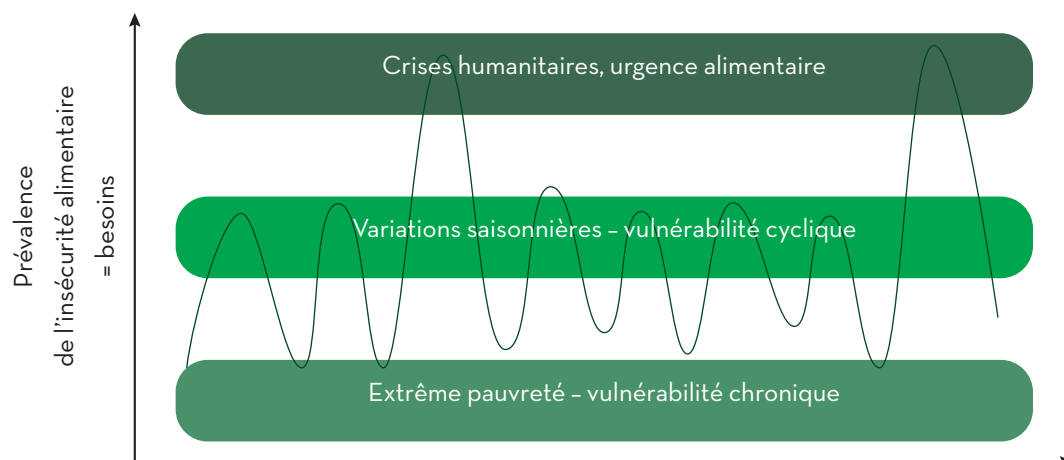
Il faudrait que les États financent davantage la PS à partir des ressources internes. Mais on en est encore loin et ces pays ont des contraintes nouvelles liées à la sécurité ou encore à la gestion des flux migratoires qui coûtent chers et qui sont devenus une priorité pour leurs partenaires au développement, reléguant parfois la SAN et la PS au second plan.

GDS: *Combien de personnes perçoivent les bénéfices de ces programmes de protection sociale? Comment s'assurer du bon « ciblage »?*

MD: Il n'existe pas de données globales à l'échelle de la région sur les bénéficiaires des programmes de PS, et parmi eux, les bénéficiaires de filets sociaux pour la SAN.

Au Niger, le ministère en charge de la PS mène actuellement une étude sur les dépenses en protection sociale depuis 2010, couvrant aussi bien les réponses exceptionnelles en cas de crise d'ampleur, que les réponses « de routine » en période de soudure, les bourses, les achats institutionnels, la gratuité des soins pour certaines catégories de la population, etc. Les résultats de cette étude ne sont pas encore disponibles.

De manière générale, dans la région, la traçabilité des financements et des bénéficiaires est difficile car la gamme d'instruments et d'opérateurs est très large. Cela plaide en faveur de mécanismes de gouvernance et de redevabilité fonctionnels. Les initiatives en cours dans différents pays pour établir des registres sociaux nationaux des ménages éligibles ou bénéficiaires de mesures d'assistance sociale sont également un pas important vers plus de transparence et d'équité. ■



Les différentes facettes de l'insécurité alimentaire

La prévalence de l'insécurité alimentaire varie dans le temps et résulte de différents facteurs. Elle augmente de manière cyclique pendant les périodes de soudure, elle connaît des pics pendant les années de crises aiguës, mais elle peut affecter les plus pauvres de manière structurelle. La protection sociale « réactive » ou « adaptative » peut permettre de prévenir et de répondre à ces différentes facettes de l'insécurité alimentaire (d'après C. Cherrier).