

## Regards croisés : 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 25000 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...

# CONCLUSION

**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 compréhension

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 paysannes, 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 Hacem 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.