



Le numéro 79 de Grain de sel est consacré aux filets sociaux et à leur contribution à la résilience alimentaire des populations vulnérables. Certains articles au format long n'ont pu être publiés dans leur version originale, nous vous proposons donc de les consulter en parallèle de la publication de la revue.

## Filets sociaux et sécurité alimentaire : un historique des enjeux - version longue

*Par Cécile Cherrier*

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 structurels 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 rattraper les individus rendus transitoirement 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 non contributive (assistance 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.

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 (et de la protection sociale en général) 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 (États-Unis en tête) et rendu les ressources de l'aide publique au développement plus flexibles.

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 le faisceau de preuves issues 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 au Comité de la sécurité alimentaire mondiale 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 de la lutte contre la faim et la malnutrition. Dans leur déclaration conjointe<sup>1</sup> du 16 avril 2020, les ministres de l'agriculture des États membres de l'Union africaine s'engageaient à fournir des filets sociaux pour soutenir les groupes vulnérables touchés par la crise alimentaire engendrée par la pandémie de Covid-19. Cet instrument est effectivement au cœur des réponses<sup>2</sup> aux conséquences socio-économiques de la crise.

## Du rôle des filets sociaux dans le renforcement de la résilience à l'insécurité alimentaire

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<sup>3</sup>, 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 aigüe 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 projets et programmes ponctuels visant à atténuer l'impact d'une crise et aider les populations à s'en remettre, soit de façon pérenne au travers de politiques de protection sociale visant à réduire la pauvreté, améliorer les moyens d'existence, 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<sup>4</sup>) en Afrique de l'Ouest et au Sahel initiée en 2012. Ils constituent le socle de l'Approche de progression<sup>5</sup> (Graduation Approach), 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 vers des moyens d'existence durables dans un laps de temps déterminé (souvent entre 18 et 36 mois). Le concept de « protection sociale adaptative<sup>6</sup> » qui a fait son apparition ces dernières années repose largement sur cette approche de progression pour accroître les capacités d'adaptation et de transformation des ménages face au changement climatique et aux risques de catastrophe. À des transferts monétaires réguliers en soutien à la consommation sont associés l'accès à des services financiers (épargne, microfinance), des formations techniques, l'octroi d'un capital de départ, ainsi qu'un accompagnement par des mentors.

Ces approches multisectorielles centrées sur les plus pauvres posent l'épineuse question du ciblage. La mise en place de registres (nationaux/sociaux) uniques 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. Une revue récente de sa performance en Afrique<sup>7</sup> révèle l'inexactitude de la méthodologie. Des études socio-anthropologiques<sup>8</sup> 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.

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<sup>9</sup>, par exemple, ont montré des impacts positifs sur la consommation et la diversité alimentaires des aînés bénéficiaires et de leurs familles, ainsi que des effets multiplicateurs notoires sur l'économie locale. Des 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 (Child Grant Programme) a permis une augmentation de l'investissement des ménages dans les intrants productifs. En renforçant les capacités des ménages ex-ante, des transferts réguliers peuvent empêcher un événement affectant une large proportion de la population simultanément (choc covariable) d'engendrer une crise alimentaire.

Au-delà de la prévention, 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 efficientes. Il est prouvé qu'une réponse précoce est moins coûteuse. Assurer une assistance ex-post aux ménages affectés par un choc au travers de mécanismes intégrés au système national de protection sociale (liens aux systèmes d'alerte précoce, plans de financement d'urgence, mécanismes de ciblage prédéfinis, etc.) peut (mais pas nécessairement) 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 (ou sensible) aux chocs », concept récemment introduit. De nouveau, les filets sociaux sont au cœur de ce grand chantier à même d'améliorer la sécurité alimentaire des populations, en amont et en aval des crises.

1. <http://www.fao.org/3/ca8655en/ca8655en.pdf>

2. [https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/06/SP-COVID-responses\\_June-12.pdf](https://www.ugogentilini.net/wp-content/uploads/2020/06/SP-COVID-responses_June-12.pdf)

3. <https://www.cahiersagricultures.fr/articles/cagri/pdf/2016/06/cagri160043.pdf>

4. <http://www.food-security.net/topic/global-alliance-for-resilience-agir/>

5. <https://www.cgiar.org/sites/default/files/Brief-Graduation-Pathways-Dec-2016-French.pdf>

6. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/68036158589594749/pdf/Sahel-Adaptive-Social-Protection-Program-Annual-Report-2019.pdf>

7. <https://examplewordpresscom61323.files.wordpress.com/2015/12/poor-means-test1.pdf>

8. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvw04jbv>

9. *L'Afrique compte des régimes de pension sociale de vieillesse parmi les plus développés en termes de proportion de la population âgée couverte.*

## Du potentiel des filets sociaux pour des systèmes agricoles et alimentaires résilients

Le continent fait face à des défis majeurs en matière de sécurité alimentaire. Après une longue période d'amélioration, la faim en Afrique subsaharienne est en légère augmentation depuis 2010 (touchant 22 % de la population soit plus de 234 millions de personnes en 2019). Plus de la moitié de la population est en insécurité alimentaire et plus d'une personne sur cinq fait face à une insécurité alimentaire sévère. Les conflits armés, les conditions climatiques extrêmes et les ralentissements économiques en sont les principales causes. L'Afrique sub-saharienne accueille plus de 6,6 millions de réfugiés et compte plus de 12,5 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, des populations qui ont rarement accès à la terre ou droit au travail. Des millions de réfugiés font face à une insécurité alimentaire plus grande du fait de l'interruption de l'aide et de l'augmentation des prix alimentaires liées à la crise du Covid-19. Aux problèmes de la sous-nutrition et des carences en micronutriments généralisées s'ajoute celui, croissant, du surpoids et de l'obésité (3,6 % des enfants et 11,8% des adultes). 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.

Éliminer toutes formes de malnutrition (Cible 2.2 des Objectifs de développement durable) et atteindre la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique sub-saharienne requiert un ensemble de mesures qui vont au-delà de l'aide alimentaire et de l'appui à la production agricole pour s'attaquer aux multiples dimensions d'une crise structurelle complexe. La crise du Covid-19 a mis en exergue la problématique de dépendance alimentaire de nombreux pays et du continent. Les importations alimentaires en Afrique ont nettement augmenté au cours des deux dernières décennies. 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<sup>10</sup>, et les clichés qui y sont associés. Tous les urbains ne sont pas de simples consommateurs et les communautés rurales ne sont pas exclusivement composées de producteurs. Beaucoup sont des acheteurs nets de denrées alimentaires, parfois totalement exclus des cycles de production faute d'accès à la terre ou de capital.

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. Bien sûr, l'apport des filets sociaux dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités, le renforcement des capacités des ménages vulnérables à gérer les risques, ou l'assistance alimentaire d'urgence reste primordial. La crise du Covid-19 a d'ailleurs renforcé les discussions pour de nouvelles approches dans la lutte contre la pauvreté alimentaire, à l'instar du « revenu de base ultra universel<sup>11</sup> », transfert régulier d'argent liquide suffisant à assurer les besoins essentiels, préconisé par les prix Nobel d'économie 2019 Esther Duflo et Abhijit Banerjee aux pays pauvres. Mais 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<sup>12</sup>), 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 (qui couvrent moins de 20% de la population subsaharienne), la pérennisation du financement des programmes nationaux de filets sociaux (aujourd'hui majoritairement assuré par les bailleurs de fonds internationaux), le renforcement des systèmes nationaux (registres uniques, paiements sécurisés, mécanismes de réclamation, etc.), l'instauration de garanties sociales inscrites dans la loi, et une meilleure coordination avec les systèmes de réponses d'urgence (notamment dans les contextes enclins à des crises saisonnières et pour les populations déplacées). 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.

**La version courte de cet article est disponible dans le dernier numéro de Grain de sel, sur le site d'Inter-réseaux :**  
<http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/gds79-p8-10-cadrage.pdf>

10. L'Afrique sub-saharienne connaît l'un des taux d'urbanisation les plus élevés au monde. En 2018, les urbains représentaient 40 % de la population africaine totale. Dans les 30 prochaines années, le nombre d'urbains devrait dépasser le nombre de ruraux – une situation déjà observée dans plusieurs pays africains.

11. <https://www.fondation-cdf.fr/2020/05/14/quels-enjeux-pour-les-pays-en-developpement-face-au-covid-19/>

12. <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/documents/social-transfers-protect-natural-resources-over-fishing>