

## Vers des filets sociaux « prévisibles » en Afrique de l'Ouest ?

Henri Leturque (h.leturque@iram-fr.org),  
Nathalie Jarno (nath.jarno@gmail.com) et  
Yoann Jolly (y.jolly@yahoo.fr)

**L**A RÉCURRENCE des crises alimentaires et la prévalence de la faim en Afrique de l'Ouest ont conduit les partenaires au développement et les États à envisager des systèmes de transferts sociaux allant au-delà de la réponse ponctuelle d'urgence suite aux crises. Cet article s'intéresse à l'émergence de ces filets sociaux « prévisibles » en Afrique de l'Ouest.

► Henri Leturque est chargé de programmes « Sécurité Alimentaire » à l'Iram. Il est spécialisé sur l'analyse de la vulnérabilité et des programmes de filets de sécurité sociaux.

► Nathalie Jarno, diplômée d'un master II Développement agricole et sécurité alimentaire, a travaillé sur la question des filets sociaux en Afrique de l'Ouest dans le cadre de son stage de fin d'études au sein d'Inter-réseaux.

► Yoann Jolly, étudiant en master « Analyse de projets de développement » au Cerdi, a travaillé à l'Iram sur la thématique de l'innovation pour la sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest dans le cadre de son stage de fin d'études.

**Filets sociaux : systèmes réactifs versus prévisibles.** En Afrique de l'Ouest, la plupart des filets sociaux existant sont de nature réactive : ils sont mis en œuvre en réponse à une crise, afin de venir en aide aux populations touchées. Les dernières crises et l'érosion progressive des moyens d'existence des ménages ont toutefois montré les limites de ces dispositifs. S'ils peuvent être améliorés, et s'il est difficile de s'en passer en cas de crise alimentaire importante, les systèmes « réactifs », sont souvent trop chers, standardisés et difficiles à mettre en œuvre. En effet, ils parviennent difficilement à obtenir des résultats satisfaisants de manière à la fois rapide, efficace et ciblée lorsque les populations à atteindre sont trop nombreuses et variées. Ces filets réactifs peinent par ailleurs à éviter l'appauvrissement progressif des ménages contraints, crise après crise, de vendre leurs actifs ou de sacrifier des dépenses de santé et/ou d'éducation. Ils sont encore moins en mesure de permettre aux ménages se trouvant dans un état de pauvreté chronique d'en sortir.

Pour faire face aux insuffisances et aux défaillances des programmes d'urgence, une alternative, ou plutôt un complément aux filets de sécurité sociaux *réactifs* est la mise en place de filets de sécurité sociaux *prévisibles*<sup>1</sup>. Si les instruments de ce type consistent également en des transferts de ressources (monétaires, alimentaires...), leur particularité réside dans le caractère prévisible et inscrit dans la durée des interventions, et dans le ciblage sur les populations sur des critères de vulnérabilité plutôt que sur la base d'une exposition avérée à un choc.

Des dispositifs de transferts prévisibles vers les populations les plus vulnérables visent plusieurs objectifs. Ils ont tout d'abord un objectif de prévention des crises, car ils garantissent un niveau de consommation minimum à des populations souffrant de pauvreté chronique, en particulier en période de soudure. Ils visent également un objectif d'atténuation des crises : en période de crise en effet, ces dispositifs permettent de réaliser des transferts de manière plus précoce, auprès des populations qui ont déjà été identifiées comme chroniquement pauvres. Ils élargissent également la couverture des programmes les années de crises, pour toucher les populations souffrant d'insécurité alimentaire conjoncturelle. Enfin, ces filets prévisibles ont un objectif de transformation, soit parce que les transferts sont conditionnés à la consommation de certains services visant des processus de promotion

économique et/ou social (crédit, éducation de base, santé, formation professionnelle), soit parce que ces transferts couvrent un certain niveau de risques, permettant aux populations d'investir (diversification, intensification de leur activité), et ainsi de s'engager dans des processus de développement économique.

Qu'en est-il de la mise en place de programme de filets de sécurité sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest ?

**Le développement récent de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest.** Le tableau 1 recense les principales expériences de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest. Il met en lumière le développement de dispositifs de protection des populations pauvres et vulnérables dans la région depuis la fin des années 2000. Trois pays ont institutionnalisé des programmes de transferts depuis déjà plusieurs années : le Ghana (Leap, transferts monétaires conditionnels), le Nigeria (Cope, transferts monétaires conditionnels) et la Sierra Leone (pensions pour les personnes âgées). À leur suite, la plupart des pays de la région sont en train de développer de tels programmes grâce à d'importants appuis extérieurs. En effet, les bailleurs sont fortement impliqués sur cette thématique, en particulier la Banque mondiale, qui fournit l'essentiel des financements. Les programmes en cours de développement dans le cadre de partenariats États-bailleurs de fonds sont prévus pour plusieurs années et cherchent à s'intégrer aux cadres politiques nationaux, ce qui témoigne de la volonté de construire des systèmes durables.

Les instruments utilisés sont majoritairement des transferts monétaires (conditionnels ou non) et des programmes de travaux publics. Les programmes sont tous ciblés sur les plus vulnérables, notamment sur des critères d'âge (enfants, personnes âgées) de genre, de malnutrition infantile, ou de pauvreté. Tout en privilégiant les objectifs de prévention des risques, un nombre croissant de programmes (notamment les transferts conditionnels) poursuivent des objectifs de transformation sociale à long terme, avec en particulier une attention sur la nutrition, la scolarisation et la prise en charge médicale des jeunes enfants.

**Enseignements tirés de quelques expériences de filets sociaux prévisibles.**

*Au Ghana : le défi du financement d'un programme national de transferts monétaires.* Mis en place depuis 2008, le programme *Livelihoods Empowerment Against Poverty* (Leap) est un programme national

1. Terme consacré par le Chronic Poverty Research Center.

Année de démarrage	Pays	Programme	Opérations	Budget total (Millions USD) et origine des financement		Bénéficiaires (objectif annuel)
2007	Sierra Leone	SSN	CT (pensions)	1,3	État	16 000
2008	Nigeria	Cope	CT conditionnels, prêts	n.a.	État, BM	26 000
	Ghana	Leap	CT conditionnels et inconditionnels	51,6	État, BM, DFID	71 500 <sup>2</sup>
2011	Niger	CFS	CT, HIMO	27,4*	État, BM, Unicef,	12 500
	Liberia	SCT	CT	3,6	État, UE, UNICEF	1900
2012	Burkina Faso	APSPE	HIMO	22,6	État, BIT, UE	n.a.
	Guinée	Projet de filet de sécurité social productif	CT en zones rurales, HIMO en zones urbaines	25	État, BM	200 000 <sup>3</sup>
	Togo	PDC Plus	CT, accès aux services de base	14*	État, BM	8 000
2013	Mali	Jigisémejiri	CT	70*	BM	62 000
	Sénégal	Bourse de sécurité familiale	CT conditionnels	20,3	État, BM, PNUD	50 000
	Bénin	PSDCC	HIMO	46*	État, BM	12 000**
	Mauritanie	Filets sociaux en zone rurale en Mauritanie	CT, aide alimentaire	8*	UE	n.a.

**Tableau : quelques expériences nationales de filets sociaux prévisibles en Afrique de l'Ouest**

CT : Cash Transfer (transferts monétaires)

\* Budget prévisionnel

\*\* Objectif du nombre personnes ou ménages couverts au terme du programme

HIMO : Programmes de travaux à Haute intensité de main d'œuvre

1. Nombre de personnes effectivement embauchées entre 2006 et 2009.

2. Ménages couverts en 2013, 150 000 ont été prévus pour 2014.

3. Objectif de couverture pour toute la durée du projet (pas de donnée d'objectif annualisé disponible).

Sources : Les données de ce tableau sont issues des documents officiels portant sur l'élaboration et la mise en œuvre de ces programmes.

de transferts monétaires ciblés sur les populations les plus vulnérables. Il concerne aujourd'hui plus de 70 000 ménages et ses impacts sur l'amélioration de l'alimentation et des conditions de vie des bénéficiaires sont démontrés<sup>2</sup>. Le gouvernement souhaiterait atteindre le seuil de 150 000 ménages bénéficiaires en 2014; mais certains défis pourraient entraver cette volonté d'élargissement. Le programme est, en effet, confronté à des problèmes récurrents d'arriérés (allant parfois jusqu'à 10 mois), témoignant des besoins d'amélioration de sa gestion. Par ailleurs, l'État est aujourd'hui dépendant des bailleurs de fonds pour 50 % du financement du programme. La durabilité du Leap pourrait fortement dépendre de la capacité de l'État à dégager des ressources propres et donc à développer la fiscalité.

*Au Burkina Faso : le défi de la coordination des ac-*

tions et de la cohérence des politiques. Outre l'État, dont les actions sont concentrées sur la réponse aux urgences, de nombreux acteurs mettent en œuvre des programmes de filets sociaux au Burkina Faso : EU, Banque mondiale, USAID, Pam, Unicef, ONG partenaires... Assurer une bonne coordination de ces acteurs est indispensable. La mise en place d'un « Plan de résilience et de soutien aux populations vulnérables », dans le cadre de la rénovation de la stratégie de sécurité alimentaire, devrait permettre d'améliorer la coordination des réponses d'urgence ; mais un tel cadre ne semble pas encore en place pour les dispositifs prévisibles de filets sociaux. Entre la nouvelle politique de protection sociale (2012), qui prévoit « l'amélioration des mécanismes de transferts sociaux pour les plus pauvres et les plus vulnérables », la stratégie rénovée de sécurité alimentaire, et les programmes appuyés par la Banque mondiale et l'UE/OIT, les synergies restent à établir.

*Au Niger : faire face à une pauvreté et d'une vulnérabilité massives.* De nombreux programmes de transferts monétaires sont mis en œuvre dans différentes localités du Niger. Une étude du Lasdel illustre les difficultés liées au ciblage, dans un pays où la majorité des ménages sont pauvres et vulnérables. Imposées par des acteurs extérieurs, les procédures de ciblage sont souvent peu adaptées au contexte et mal comprises par les populations. Il est également extrêmement difficile d'établir et de faire accepter un seuil de pauvreté ou des critères de vulnérabilité dans des régions où une majorité de la population vit dans la pauvreté extrême, et où les « plus riches » restent pauvres. L'ampleur de la vulnérabilité pose aussi la question de la possibilité de financer durablement de tels programmes.

*Sahel et pastoralisme : la quête de dispositifs adaptés.* Les pasteurs nomades sont particulièrement exposés aux sécheresses. Lorsque celles-ci sont intenses ou que les éleveurs ne peuvent pas se déplacer librement, elles font peser des risques importants sur les troupeaux, qui constituent le principal moyen de subsistance de ces populations. Il existe des réponses d'urgence, prenant le plus souvent la forme d'aide alimentaire et d'aide en fourrage pour les bêtes. Mais ces dispositifs ont du mal à cibler les populations nomades et sont soit inefficaces pour préserver le mode de vie des éleveurs, soit très coûteux, et donc difficiles à mettre en œuvre à large échelle. Une solution alternative a été expérimentée en Ethiopie. Il s'agit du déstockage commercial de secours, soit une facilitation de la vente du bétail au moment où la sécheresse menace. Les pouvoirs publics organisent la vente : communication pour prévenir les pasteurs, facilitation du transport et des négociations sur les prix, soutien aux acheteurs via des prêts. L'argent dégagé par cette vente permet aux éleveurs de mieux faire face à la sécheresse. Ils peuvent acheter de la nourriture pour eux-mêmes

et pour leur troupeau et ont les moyens de voyager pour gagner des lieux plus propices. Cette solution est nettement moins coûteuse. Elle présente également l'intérêt de permettre aux éleveurs de déployer eux-mêmes des stratégies d'adaptation, reposant sur des ressources provenant de leur propre activité.

**Trois enjeux pour un passage à l'échelle : l'appropriation, le financement et la mise en œuvre.** Un mouvement vers le développement de programmes de filets de sécurité sociale prévisibles est bien engagé dans la région. La plupart des pays sont encore dans une phase pilote et testent des programmes à une échelle réduite. D'autres, moins nombreux, tentent désormais d'institutionnaliser ce type de programmes. Trois enjeux principaux se posent pour créer les conditions d'une institutionnalisation et d'un passage à l'échelle de ces expériences dans la région.

Le développement de programmes de filets de sécurité sociale s'appuie en grande partie sur les acteurs de l'aide internationale, tant pour le financement que pour la conception et la mise en œuvre des actions. Beaucoup reste à faire pour créer les conditions d'un leadership local. Malgré les ambitions affichées, une appropriation et une capacité de pilotage et de mise en œuvre par les institutions publiques nationales restent encore à construire. Il faut également améliorer la coordination au sein et entre les pays de la région, et la cohérence entre les cadres de politiques sociale et de gestion des risques. La mobilisation des organisations de la société civile sera essentielle pour accompagner, encadrer, et demander le développement de programmes de filets de sécurité sociale adaptés aux populations.

Deuxième enjeu clé, la capacité à mobiliser durablement des ressources financières importantes déterminera en grande partie la pérennisation du mouvement engagé. À court et moyen terme, il est clair que les États les moins riches de la région devront bénéficier d'un soutien de leurs partenaires. Mais à terme, les États devront consacrer davantage de ressources propres à ces instruments. Cela nécessitera d'envisager des rentrées fiscales plus importantes et de sensibiliser leurs opinions publiques afin qu'elles soutiennent ce type de dépenses. De manière générale, la faisabilité de cette transition doit encore être étudiée.

Enfin, les enjeux techniques pour une mise en œuvre efficace de ces filets sociaux sont assez bien identifiés : ciblage, nature des transferts, conditionnalités, technologies pour faciliter les transferts financiers... Mais les systèmes de vie, la nature des risques, et les environnements économiques sont extrêmement variés dans la région. Il est donc important pour les acteurs impliqués d'adapter les instruments aux populations ciblées (population agricoles ou pastorales, urbaines ou rurales, personnes âgées, mères isolées...) et de s'organiser pour capitaliser et diffuser au mieux les leçons des premières expériences régionales. ■