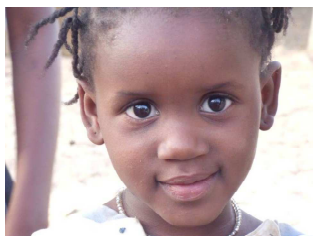




COMMISSION EUROPÉENNE
Direction Générale du Développement et de la Coopération – EuropeAid



Les transferts sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel

Séminaire régional

17-19/20 avril 2012

Ouagadougou, Burkina Faso

Rapport de synthèse

Ce rapport de synthèse a été compilé par Cécile Cherrier avec l'aide de Placide Compaoré. Les messages et recommandations rapportées ici reflètent les opinions exprimées par les participants au séminaire.

L'ensemble des documents relatifs au séminaire sont accessibles sur le site du Réseau Opérationnel de Sécurité Alimentaire (ROSA) à l'adresse suivante : <http://www.reseau-rosa.eu/spip.php?article782&lang=fr>.

« Comment assurer la mise en place, l'efficacité, la couverture et la viabilité de programmes nationaux de transferts sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel ? »

Cette question était au cœur du séminaire régional organisé à l'initiative de la Commission Européenne du 17 au 20 avril, à Ouagadougou, Burkina Faso. Cette rencontre visait à réfléchir avec les acteurs nationaux et régionaux à la mise en place de systèmes nationaux pérennes de transferts sociaux au sein de stratégies intégrées de renforcement de la résilience, de la sécurité alimentaire et de la nutrition des sahéliens.

MESSAGES CLES

- 1. Le visage de la pauvreté au Sahel a changé** depuis plusieurs décennies : les inégalités en milieu rural vont croissantes et les ménages les plus pauvres sont aujourd'hui exclus des circuits productifs. Démographie galopante, changements climatiques, conflits sociaux et réduction des ressources naturelles disponibles en sont les principales causes. Les ménages pauvres ne sont plus en mesure de protéger leur faible capital et d'investir pour l'avenir. Bon an mal an, par manque de moyens financiers principalement, environ la moitié de la population rurale est touchée par l'insécurité alimentaire et la malnutrition structurelle et est exclue de l'accès à la santé.
- 2. De nouvelles stratégies d'intervention sont requises** afin d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et de renforcer l'équité. Les éléments clés du succès sont :
 - a.** L'existence d'une stratégie d'intervention de **long terme**, portée par les Etats et soutenue par les bailleurs de fonds sur la durée, en appui aux processus nationaux d'ores et déjà engagés en la matière – cet engagement sur la durée devra renforcer la résilience des populations les plus pauvres et permettre ainsi une croissance équitable et soutenue dans les pays sahéliens ;
 - b.** La **flexibilité** des programmes pour intégrer la réponse aux crises qui deviennent de plus en plus récurrentes au Sahel – la programmation et les programmes doivent être dynamiques et pouvoir être ajustés en période de crise en augmentant l'assiette et la couverture sur la base d'informations récentes et objectives ;
 - c.** La qualité du **ciblage**, les ménages pauvres devant être les premiers bénéficiaires, et au sein de ces ménages, les individus les plus vulnérables à la malnutrition (femmes enceintes et allaitantes et enfants de moins de 5 ans) ;
 - d.** Des systèmes intégrés et **multisectoriels** de transferts sociaux avec différents outils, tels que les transferts monétaires saisonniers destinés aux ménages pauvres et l'exemption de paiement des frais de santé pour les individus pauvres ou vulnérables.
- 3. La programmation du 11^{ème} Fonds Européen de Développement est une étape cruciale** à cet égard devant permettre un positionnement ambitieux de la part de l'Union Européenne. Des initiatives pour l'extension des transferts sociaux sont d'ores et déjà en cours au Sahel et doivent être appuyées de façon concertée en vue de leur formalisation et mise à l'échelle au-delà des situations d'urgence. Des expériences positives, en Afrique de l'Est notamment, peuvent également alimenter la réflexion en cours au Sahel.

ANALYSE DE LA SITUATION

Le visage de la pauvreté au Sahel a changé :

- Les **crises alimentaires** sont de plus en plus rapprochées, ne laissant plus la possibilité aux ménages pauvres de reconstituer leurs capacités (résilience) avant le prochain choc. La hausse des prix alimentaires et énergétiques, les aléas climatiques, la fragilisation des mécanismes de solidarité et la difficulté des systèmes de réponses aux crises à soutenir les populations vulnérables sont autant de facteurs conduisant à une dégradation continue des systèmes de vie des populations pauvres. Ces crises ne peuvent dès lors plus être perçues comme des « exceptions » (appelant à des réponses d'urgence) mais doivent être vues comme la nouvelle « donne » (appelant à des stratégies d'intervention de long terme).
- Les ménages les plus pauvres ne possédant pas de capital productif sont **exclus des systèmes de production** et ne peuvent être atteints par les programmes traditionnels de relance agricole.
- La majorité des sahéliens, notamment les pauvres, sont très **fortement dépendants du marché** pour l'accès à la nourriture. Ceci fait de l'instabilité des prix alimentaires et de l'évolution du pouvoir d'achat des déterminants très importants de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.
- L'**insécurité alimentaire** frappe *de façon permanente* une large part de la population du Sahel. L'assistance sociale limitée aux périodes de crise aiguë ne permet pas de répondre à cette forme structurelle d'insécurité alimentaire.
- La prévalence de la **sous-nutrition** est *en permanence* très élevée. Répondre à l'insécurité alimentaire des ménages n'est pas suffisant pour assurer la sécurité nutritionnelle des individus. D'autres facteurs, tels que l'accès aux soins de santé, doivent également être considérés.

En conséquence, de nouvelles dynamiques de développement doivent être engagées :

- Les efforts de développement doivent **viser la sécurité alimentaire et nutritionnelle**. Ceci implique d'une part, d'assurer, au-delà de la disponibilité alimentaire au niveau macro, l'accès économique des ménages pauvres à l'alimentation, et d'autre part, de tenir compte des besoins spécifiques des individus les plus vulnérables à la malnutrition, assurer une alimentation adéquate et veiller à l'état de santé des populations.
- Les efforts doivent s'inscrire dans une **dynamique de long terme portée par les gouvernements nationaux**, appuyée par les institutions décentralisées, et assurant à la fois la couverture des besoins immédiats et le renforcement de la résilience des ménages. Ceci requiert d'une part, l'élaboration d'une vision nationale et de programmes de développement à long terme et d'autre part, un alignement des partenaires techniques et financiers sur cette vision.
- Les transferts sociaux présentent un **grand potentiel** pour assurer, dans le cadre d'une réponse multisectorielle, la sécurité alimentaire et nutritionnelle des sahéliens. Ils permettent d'atteindre les plus pauvres pour réduire leurs déficits de consommation alimentaire, les protéger contre les chocs et, dans certains cas, renforcer leur capacité productive. De tels transferts doivent *in fine* représenter une garantie sociale et un contrat entre l'Etat et ses citoyens.

- Pour cela, les programmes de transferts sociaux doivent :
 - être conçus et mis en œuvre sous l'égide de l'**Etat** ;
 - être envisagés dans une dynamique **pluriannuelle** ;
 - bénéficier d'un **financement national** (même minime et partiel) ;
 - viser à renforcer la **sécurité alimentaire et nutritionnelle** ;
 - atteindre **les plus pauvres** ;
 - intervenir prioritairement en amont, dans le cadre de la **prévention**, notamment en assurant la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages les plus pauvres, en portant une attention particulière aux individus les plus vulnérables, à savoir femmes enceintes et jeunes enfants ;
 - être suffisamment **flexibles** pour pouvoir s'adapter aux périodes et à l'ampleur des crises ;
 - être **couplés** à des activités à visée spécifiquement nutritionnelle ;
 - faire systématiquement l'objet d'un suivi continu et d'une **évaluation** d'impact et de processus solide.

Des avancées récentes en la matière sont à saluer :

- Tous les pays sont engagés dans un **processus de concertation** nationale visant à définir une vision nationale quant à l'utilisation des transferts sociaux. Les transferts sociaux sont envisagés dans un nombre croissant de stratégies nationales et régionales de protection sociale (toujours), de sécurité alimentaire et nutritionnelle (parfois) ou de développement agricole (plus rarement). Les pays du Sahel sont presque tous en passe d'adopter des stratégies nationales de protection sociale donnant un rôle central aux transferts sociaux.
- La multiplication des expériences en transferts sociaux par les partenaires techniques et financiers a permis d'avancer sur certains **aspects techniques** liés à l'utilisation des transferts sociaux dans le contexte du Sahel spécifiquement. On peut noter notamment des expériences de transferts sociaux monétaires saisonniers, des expériences alliant transferts sociaux et appui aux productions locales ou marchés locaux (coupons alimentaires, paniers de produits frais, foires aux semences, etc.). Des études de faisabilité ont également été menées pour la conception de programmes nationaux de transferts sociaux réguliers pluriannuels.
- Un éventail d'**outils d'analyse** est à disposition pour permettre l'analyse des moyens d'existence et l'analyse causale de la malnutrition, pouvant informer la conception de programmes de transferts sociaux « sur mesure » : analyse d'économie des ménages (HEA) ; analyse du coût de l'alimentation (Cost of Diet) ; étude sur les connaissances, attitudes et pratiques (CAP) ; enquête sur le score de diversité alimentaire (SDA) ; analyse de la vulnérabilité alimentaire en milieu urbain (VAMU) ; etc.

D'importants défis restent à relever :

- Tout d'abord, il convient de **renforcer les systèmes nationaux d'information et d'alerte précoce** afin d'affiner la compréhension des causes de la faim et de la malnutrition et des profils des groupes vulnérables. Assurer une alerte réellement précoce doit permettre d'enclencher des stratégies d'atténuation des risques en amont à la crise. Fournir une base d'information solide

doit également permettre la mise en œuvre de systèmes de transferts sociaux adéquats, équitables et dynamiques (ciblage des plus vulnérables, intensification de l'appui en période de crise, ajustement du montant des transferts en fonction de l'inflation, etc.).

- Ensuite, il est nécessaire de poursuivre les efforts récemment engagés vers des programmes nationaux de transferts sociaux et de :
 - **mieux impliquer les populations** dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des systèmes de transferts sociaux ;
 - **affiner les visions nationales** et clarifier les étapes vers un système national de transferts sociaux adapté aux réalités nationales (objectifs, groupes cibles, instruments, modalités d'entrée et de sortie, etc.) – si les stratégies nationales de protection sociale donnent un rôle central aux transferts sociaux, les modalités des différents types de programmes cités restent largement à définir ;
 - **mieux assurer la coordination et l'harmonisation** des initiatives entre elles et avec l'ensemble des stratégies de développement ;
 - **définir un ancrage institutionnel** approprié pour chacun des programmes envisagés ;
 - **assurer un financement national** même minime mais croissant dans la décennie à venir ;
 - **passer à l'échelle** et assurer une institutionnalisation des transferts sociaux – les programmes de transferts sociaux existants, même ceux d'envergure (financés par la Banque mondiale notamment) gardent une approche de projet plus ou moins limité dans le temps et l'espace, et restent largement conçus et entièrement financés par les partenaires au développement ;
 - **renforcer les stratégies de ciblage** (critères et mécanismes d'entrée et de sortie) afin d'atteindre les plus vulnérables de façon transparente, fiable et respectueuse des dynamiques de solidarité communautaire – le ciblage est un élément déterminant de la réussite de tout programme de transferts sociaux ;
 - **identifier des stratégies innovantes pour accroître le potentiel de développement** des transferts sociaux : mécanismes de distribution dans les zones reculées ; soutien aux petits producteurs ; mesures d'accompagnement pour renforcer la résilience des bénéficiaires ; etc. ;
 - **renforcer les mécanismes de suivi et d'évaluation** – très peu de projets de transferts sociaux mis en œuvre dans le Sahel ont fait l'objet d'une évaluation solide.
- Enfin, des mesures complémentaires doivent être envisagées pour permettre un meilleur renforcement de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations, visant notamment à :
 - **améliorer le fonctionnement des marchés** et stabiliser les prix alimentaires ;
 - **améliorer l'accès aux soins de santé pour les plus vulnérables** ;
 - **permettre l'adoption de stratégies de moyens d'existence mieux adaptées et plus performantes pour les pauvres** – il s'agit d'aider les ménages vulnérables à s'adapter au changement climatique et de régénérer les ressources naturelles en utilisant des techniques agro-écologiques innovantes, en renforçant les liens entre agriculture, élevage et nutrition, et en accroissant les opportunités de revenus hors exploitation.

RECOMMANDATIONS

Recommandations en direction de l'ensemble des acteurs :

- **Adopter un nouveau paradigme pour le développement du Sahel**, notamment :
 - en prenant pleinement conscience du changement de la situation des pauvres au Sahel : insécurité alimentaire et nutritionnelle structurelle, omniprésence des crises, exclusion des plus pauvres des cycles productifs, forte dépendance aux marchés, etc. ;
 - en adoptant l'approche de « contiguum » développement/urgence¹ qui reflète mieux la complexité des situations impliquant le chevauchement des actions de court et de long terme
 - dans un contexte où l'insécurité alimentaire structurelle généralisée constitue la situation de base sur laquelle une crise vient parfois aggraver les capacités des ménages fragilisés, la dichotomie entre urgence et développement est obsolète et n'a plus sa raison d'être.

Recommandations en direction des acteurs nationaux :

- **Œuvrer à l'amélioration des systèmes d'information et d'alerte précoce** (avec l'appui des partenaires techniques concernés) pour les rendre plus performants et assurer une meilleure analyse des causes, caractéristiques et conséquences de la faim et de la malnutrition dans les différentes zones de moyens d'existence des pays.
 - Les systèmes d'information doivent prendre en compte les besoins émergents des programmes de protection sociale et assurer une alerte précoce pour leur réajustement éventuel. La réponse aux crises doit être institutionnalisée dans les financements de long terme.
 - Les systèmes de suivi doivent être reliés à des données de référence afin de comprendre l'impact des chocs sur les ménages et de pouvoir déclencher d'éventuelles alertes.
 - Les paramètres suivis doivent être ajustés à l'économie réelle des ménages sahéliens : au-delà du suivi de la production agricole et des prix des denrées alimentaires, l'intégration de nouveaux paramètres est importante, comme le prix de la main d'œuvre agricole, le prix du bois de chauffe, etc.
 - Une mise à jour régulière et précoce de la situation des ménages par le biais d'outils fiables est indispensable pour permettre la prise de décision et la mobilisation de fonds à temps.
 - Des outils tels que l'Analyse des Scénarii basée sur l'Approche de l'Economie des Ménages sont actuellement expérimentés au Sahel et permettent de répondre de façon précoce aux questions clés des décideurs (qui, combien, où, quand) par rapport au type d'interventions d'assistance nécessaire.
- **Poursuivre et intensifier les efforts de concertation nationale** en impliquant mieux les populations, en vue de dégager une approche globale de lutte contre la faim et la malnutrition, et définir le(s) rôle(s) des transferts sociaux au sein de cette stratégie.

¹ Lorsque le concept de *continuum urgence-développement* a été introduit, il suggérait que la progression de l'urgence au développement était linéaire. En 1995, ECHO a suggéré que le terme « *contiguum* » refléterait mieux la réalité que les contextes d'urgence, de réhabilitation et de développement peuvent avoir lieu de façon simultanée ou contiguë.

- Garantir un leadership fort pour coordonner mais surtout **assurer l'harmonisation des initiatives de transferts sociaux existantes** et une meilleure capitalisation de ces expériences.
- **Clarifier les types de transferts sociaux à envisager** au vu du contexte du pays (causes majeures de la faim et de la malnutrition, groupes les plus touchés, capacité financière et administrative, contexte socioculturel, etc.). Les types de programmes pluriannuels suivants pourraient notamment être considérés :
 - transferts saisonniers (monétaires et/ou alimentaires) pour protéger les ménages pauvres et prévenir les pertes de capital humain et productif ;
 - transferts sociaux (et/ou exemptions de paiement des soins de santé) ciblés sur les femmes et les enfants pour prévenir la malnutrition (par exemple par le biais de transferts monétaires et de suppléments alimentaires) ;
 - travaux publics à haute intensité de main d'œuvre pour accroître l'offre d'emplois tout en appuyant le développement rural ;
 - coupons alimentaires échangeables contre des produits locaux pour améliorer la diversification de l'alimentation tout en appuyant les petits producteurs et détaillants.
- **Dégager une ligne budgétaire** pour les transferts sociaux en optimisant les dépenses publiques, notamment au sein des programmes sociaux existants, en optimisant les systèmes de taxation et/ou en envisageant l'introduction de taxes sur des produits non essentiels (tels que boissons gazeuses, tabac ou certains services de téléphonie mobile).
- **Encadrer des études de faisabilité et veiller à ce que le(s) type(s) de transferts sociaux choisi(s) soi(en)t adapté(s)** : adéquat (et coût-efficace) pour l'objectif visé ; en accord avec les aspirations des populations ; adapté au contexte socio-économique ; ajustés aux capacités financières et administratives de la zone.
- **Veiller à la qualité du ciblage** en assurant que : les critères sont définis en fonction de l'objectif spécifique du programme ; les critères de ciblage (entrée et sortie) sont transparents et connus des populations ; les modalités sont adaptées au contexte socioculturel et respectueuses des mécanismes d'entraide traditionnels ; les mécanismes sont appropriés compte tenu des contraintes de capacités administratives de la zone d'intervention (et éventuellement de temps) ; des mécanismes de plainte et d'appel sont en place.
- **Renforcer les mécanismes de coordination au niveau décentralisé** pour un meilleur dialogue avec les populations, entre les services techniques de l'Etat, et avec les partenaires techniques.
- **Favoriser les partenariats** avec le secteur privé (pour la distribution des transferts par exemple) et la société civile (pour les mécanismes de plaintes et d'appel notamment).
- **Entretenir une culture du suivi et de l'évaluation** (avec l'appui des partenaires techniques et financiers) pour assurer le dynamisme des programmes (réajustements éventuels) et l'accumulation de preuves quant à leurs impacts (sur la nutrition notamment).

- **Envisager des mesures pour l'amélioration du fonctionnement des marchés** et assurer une plus grande stabilité des prix.
- **Envisager des mesures pour l'amélioration de l'accès aux soins de santé** pour les groupes les plus vulnérables et notamment les femmes enceintes et les jeunes enfants.

Recommandations en direction des organismes régionaux :

- **Contribuer au plaidoyer** en faveur d'une meilleure utilisation des transferts sociaux dans la lutte contre la faim et la malnutrition : dialogue politique avec les gouvernements ; organisation de voyages d'études ; encadrement d'études spécifiques ; etc.
- **Favoriser les échanges de savoirs** sur les divers aspects des transferts sociaux pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le Sahel : SAP, ciblage, mécanismes de sortie, évaluation, etc. Une plateforme régionale d'échanges pourrait être mise en place en relai notamment : au CaLP, initiative d'ONG humanitaires axée sur les projets de transferts monétaires d'urgence et de réhabilitation ; au groupe régional inter-agences pour la protection sociale en Afrique de l'Ouest et du Centre² actuellement animé par l'UNICEF. Une telle plateforme devrait permettre un langage commun et de meilleurs échanges entre spécialistes de la protection sociale, de la nutrition, de la sécurité alimentaire, de l'agriculture, des finances publiques, etc.
- **Appuyer la mise en place de cursus de formation** dans le domaine des transferts sociaux (avec l'appui des partenaires techniques et financiers, BIT et UNICEF notamment) sur les aspects tant techniques que d'économie politique : des formations professionnelles courtes et régulières pour une remise à niveau des techniciens nationaux déjà en poste ; des formations universitaires diplômantes pour la formation de la prochaine génération de techniciens et de décideurs ; des bourses de recherches pour inciter les chercheurs régionaux à étudier ce domaine.

Recommandations en direction des partenaires techniques et financiers :

- **Mettre fin aux initiatives de transferts sociaux courtes et isolées** et envisager les initiatives de transferts sociaux dans des dynamiques pluriannuels protégées par l'Etat.
- **Harmoniser les initiatives**, les coordonner et les aligner sur les politiques et stratégies nationales lorsqu'elles existent – dans les pays où les capacités nationales sont très faibles mais les besoins des populations importants, les bailleurs de fonds devraient envisager l'alignement du système parallèle³ en opérant d'une façon la plus compatible possible avec les systèmes gouvernementaux (même si les politiques nationales ne sont pas encore adoptées en la matière), par exemple en utilisant les classifications budgétaires nationales et en assurant que tous les partenaires opèrent selon les mêmes modalités (même ciblage, types de transfert, etc. pour un objectif et groupe cible donnés), en vue d'un alignement progressif à l'avenir. Ceci devrait être envisagé tant dans l'urgence que dans le développement.

² Steering Committee of the Interagency Technical Working Group on Social Protection for West and Central Africa

³ Concept de « *shadow system alignment* »

- **Engager au plus haut niveau un dialogue politique** fort pour encourager les Etats à investir dans les transferts sociaux et à appuyer les populations les plus vulnérables.
- **Porter plus d'attention aux questions d'économie politique** (clé d'un financement national à long terme) au-delà des questions purement techniques ou purement économiques (coût-efficacité).
- **Financer en priorité les mesures de renforcement de capacités** nécessaires à la mise en place des transferts sociaux, telles que :
 - études de faisabilité pour s'assurer de la faisabilité technique (fonctionnalité du marché, présence d'organisations pouvant assurer l'accompagnement des bénéficiaires, disponibilité d'opérateurs financiers, capacité administratives, etc.) mais aussi politique et financière ;
 - mécanismes facilitant le dialogue avec les populations, entre secteurs et entre partenaires ;
 - formations des personnes impliquées dans la conception, la mise en œuvre le suivi ;
 - tests et développement de systèmes innovants de distribution ou d'accompagnement ;
 - amélioration du système d'Etat civil (comme base d'un ciblage efficient) ;
 - mise en place de systèmes d'information de gestion ;
 - mise en place de stratégies de communication et de mécanismes de plaintes et d'appels ;
 - mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation des processus et impacts.
- **Inciter les gouvernements à dégager des ressources nationales** pour le financement des transferts sociaux eux-mêmes, au moins en partie, et clarifier les étapes pour aller progressivement vers un financement national. Ceci peut notamment passer par un appui à des revues des finances publiques visant à optimiser les dépenses, et un appui au renforcement des systèmes de taxation pour un accroissement des recettes dans le cadre des impôts et taxes déjà existants.
- **Assurer une plus grande flexibilité de l'aide au développement** pour permettre le dynamisme des programmes de transferts sociaux pluriannuels cofinancés par les bailleurs de fonds afin qu'ils puissent être ajustés en cas de crise.