



## **Journées d'études IRAM**

**Filets de protection sociale en Afrique subsaharienne :  
quelles implications sociales et politiques ?**

**Paris, 27 juin 2019**

L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM, [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)) intervient depuis 1957 dans le champ de la coopération internationale. Ses activités concernent les domaines complémentaires des politiques publiques, du développement local, de la gestion des ressources naturelles, de la microfinance et des organisations rurales.

Basé en France, à Paris et à Montpellier, l'IRAM cherche à conjuguer compétences, éthique et exigences professionnelles. Ses activités d'études couvrent toutes les étapes du cycle de projet, de la pré-identification à l'évaluation finale. L'IRAM réalise également des interventions d'appui-conseil-formation. En association avec des partenaires locaux, divers programmes de développement sont conduits dans la durée et servent de base aux travaux de recherches méthodologiques. L'IRAM accompagne les acteurs locaux, nationaux et internationaux, impliqués dans la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles récurrentes notamment au Sahel et le renforcement de la résilience des populations. L'IRAM appuie également les processus de décentralisation en cours dans plusieurs pays du sud, en essayant de les articuler aux approches de développement local. Il intervient pour promouvoir la gestion concertée et durable des espaces et des ressources naturelles par les acteurs locaux. Il appuie l'émergence et le renforcement d'organisations locales gestionnaires des ouvrages d'hydraulique pastorale, des systèmes d'irrigation et d'adduction d'eau potable. À l'échelle nationale et régionale, l'IRAM participe à l'élaboration de politiques publiques s'inscrivant dans une optique de développement durable.

Les journées d'études, organisées depuis 1984, sont l'occasion pour les membres de l'IRAM de partager et de débattre autour de problématiques variées, à partir de l'expérience de terrain issue des pratiques d'intervention de l'IRAM et de ses partenaires. Elles rassemblent, en plus des salariés et des membres de l'association, de nombreux partenaires du Nord et du Sud.

**Synthèse préparée par :**

Juliette Voland

**Coordination éditoriale :**

Marie Thoreux,  
Liora Stührenberg

**Réalisation graphique :**

Bureau Issala

**Crédits photographiques :**

IRAM

**Impression :**

Imprimerie Martin

---

Cette journée d'étude a été coordonnée par Marie Thoreux (salariée IRAM) et Juliette Voland (stagiaire IRAM) dans le cadre d'un groupe de préparation composé de : Anne Bichard, Bernard Bonnet, François Doligez, Isabelle Droy, Johnny Egg, Jean-Jacques Gabas, Agnès Lambert, Henri Leturque, Sergio Magnani, Gaëlle Perrin. L'IRAM remercie chaleureusement l'ensemble des contributeurs ayant participé au bon déroulement de cette journée.

# Sommaire



---

*L'IRAM et la protection sociale : pourquoi y consacrer notre journée d'étude?* **4**



---

*1. Filet de protection sociale : définition et évolution en Afrique subsaharienne* **6**

*2. Le ciblage des programmes de protection sociale : techniques et approches en vigueur* **12**

*3. Vers des politiques de filets sociaux en Afrique de l'ouest* **18**

*4. Filets sociaux et recomposition des formes de solidarité endogène* **25**

*5. Les impacts du ciblage sur les dynamiques locales : exemples des transferts monétaires d'urgence au Mali et au Niger* **31**



---

*Conclusion de la journée : principaux messages de la journée et pistes futures de travail pour l'IRAM* **36**



---

*Références et repères bibliographiques* **40**

*Liste des acronymes* **43**

*Programme de la journée d'étude IRAM* **44**

*Présentation des intervenants* **45**

## L'IRAM et la protection sociale : pourquoi y consacrer notre journée d'étude ?

---

La journée d'études 2019 de l'IRAM, qui s'est déroulée le jeudi 27 juin à Paris, portait sur le thème suivant : « Filets de protection sociale en Afrique subsaharienne : quelles implications sociales et politiques ? ». Les politiques et programmes de filets de protection sociale ont connu un développement rapide ces vingt dernières années en Afrique subsaharienne (A.S.S.) et prennent aujourd'hui une place centrale dans les politiques de développement. Orientés au départ sur des objectifs de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de gestion des risques, les filets sociaux ont vu leur mandat s'élargir et ils sont aujourd'hui reconnus comme des leviers d'action importants en termes de lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité, et de promotion sociale et économique des populations. Impulsée par les agences de développement international, une dynamique d'institutionnalisation est en cours avec, dans certains pays, une forte implication politique et budgétaire des États et l'émergence (ou le renforcement) de programmes nationaux de grande envergure.

L'enjeu de la journée n'était pas d'apporter les preuves du bien-fondé de ces politiques sociales sur le bien-être de populations pauvres et/ou en insécurité alimentaire. Les besoins sont réels et les filets sociaux constituent une réponse (parmi d'autres) permettant d'atténuer les effets des crises financières et climatiques récentes et récurrentes. La réflexion a davantage porté sur la construction politique et l'acceptation sociale des filets sociaux tant au niveau des populations locales que des acteurs étatiques. Souvent au centre des discussions techniques et politiques dans les cercles de décision africains et source de tension au niveau local, les dispositifs de ciblage ont été particulièrement questionnés.

Dans quelle mesure les programmes de filets sociaux s'adaptent-ils aux contextes des vulnérabilités dans lesquels ils évoluent et répondent-ils à la demande sociale des pays ? Quels sont les effets de ces politiques publiques et des dispositifs de ciblage sur les dynamiques sociales locales ? Comment se recomposent, sous la pression de ces interventions, les formes de solidarité, qu'elles soient individuelles, communautaires ou étatiques ? Comment les gouvernements et les acteurs locaux s'approprient et utilisent ces dispositifs ? Plus globalement, quelles stratégies politiques d'extension de protection sociale sont mises en œuvre et comment sont positionnés les filets sociaux dans ce panorama, notamment en Afrique de l'Ouest ?

L'IRAM, à travers cette journée d'études, cherche ainsi à poursuivre son appui aux acteurs publics et locaux en accompagnant le processus d'institutionnalisation des programmes de filets sociaux en Afrique subsaharienne. Si l'IRAM s'intéresse au sujet depuis une dizaine d'années, de nombreux domaines d'intervention plus anciens sont directement ou indirectement concernés par ces programmes : sécurité alimentaire et nutritionnelle, gestions des crises agricoles, genre, pastoralisme, appui aux producteurs dans les filières, formation et insertion professionnelle des jeunes ruraux... Habitué à analyser les jeux d'acteurs, les stratégies locales de solidarité et de sécurisation des moyens d'existence et à accompagner les acteurs dans la mise en œuvre de politiques publiques (notamment de la sécurité alimentaire), l'IRAM considère aujourd'hui comme important d'élargir ses analyses à ces dispositifs d'aide

sociale. La réflexion autour des filets sociaux lors de cette journée visait d'une part à « faire le lien » et à mettre en commun et en débat certains des travaux réalisés par l'IRAM; d'autre part, à faire dialoguer experts, chercheurs, techniques et décideurs politiques autour des implications sociales et politiques des programmes de filets sociaux.

## Organisation et programme de la journée

Pour cette journée d'études 2019, cinq mois de préparation ont été nécessaires. Le programme de la journée a été construit collectivement : douze personnes, salariés et membres de l'association de l'IRAM, ont été impliqués pour faire émerger les principaux axes de réflexion. L'implication d'une stagiaire dès le début de la préparation a grandement facilité le processus tant sur le contenu que sur l'organisation logistique de la journée. Les intervenants de la journée ont participé activement aux échanges. Les profils souhaités pour ces interventions étaient volontairement diversifiés : chercheurs, techniques mettant en œuvre les programmes et décideurs politiques, aux points de vue plus ou moins consensuels, ont échangé lors de sous-groupes de travail organisés pour chacune des cinq séquences de la journée (cf. programme de la journée p. 43).

Ces actes ont pour objectif de synthétiser les principaux messages des présentations et débats ayant eu lieu au cours de cette journée. Ce document est également l'occasion pour l'IRAM de poursuivre sa réflexion et de définir des pistes de travail à partir des conclusions de la journée. Ainsi, les trois premières sections de ces actes introduisent le concept de filet social et décrivent le processus de construction de ces politiques publiques en Afrique subsaharienne : la première section (**1. Filet de protection sociale : définition et évolution en Afrique subsaharienne**) analyse le concept de filet social et le replace dans l'histoire économique et politique de la protection sociale. La seconde section permet un cadrage technique sur les différents dispositifs et méthodes de ciblage (**2. Le ciblage des programmes de protection sociale : techniques et approches en vigueur**). La troisième section (**3. Vers des politiques de filets sociaux en Afrique de l'Ouest**) décrit la mise en œuvre et l'évolution récente de programmes de filets sociaux en laissant la parole à deux responsables ouest-africains de programmes de protection sociale (Sénégal et Niger) et à une chercheuse spécialiste de santé publique au Mali.

Les deux sections qui suivent se concentrent sur la problématique principale de la journée, à savoir les implications sociales et politiques des filets sociaux en A.S.S. Dans la quatrième section (**4. Filets sociaux et recomposition des formes de solidarité endogène**), c'est à partir d'une description fine des mécanismes de solidarité informels dans deux cas d'étude (contexte rural malgache et pastoral nigérien) que sont analysées les articulations complexes entre protection sociale formelle et informelle et les implications en termes de politique publique. La dernière section (**5. Les impacts du ciblage sur les dynamiques locales : exemples des transferts monétaires d'urgence au Mali et au Niger**) propose un échange entre deux socio-anthropologues pour discuter des effets du ciblage des filets sociaux sur les populations et des mécanismes de contournement qu'ils impliquent.

# 1. Filet de protection sociale : définition et évolution en Afrique subsaharienne

**Clare O'Brien**, experte senior au sein de l'unité Filets sociaux et protection sociale du Programme alimentaire mondial (PAM), a introduit la journée en présentant les évolutions historiques et politiques de la protection sociale et des filets sociaux en Afrique subsaharienne.

1. Une troisième catégorie d'instruments de protection sociale concerne l'action sociale (travailleurs sociaux, protection de l'enfance, service de soins à domicile pour les personnes âgées ou en situation de handicap). Une quatrième catégorie peut également concerner les politiques actives en faveur du marché du travail (figure 1).

## Qu'entend-on par filet de protection sociale ?

La protection sociale, telle que définie par l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, vise à prévenir, gérer et surmonter les situations qui nuisent au bien-être des personnes. La protection sociale comprend des politiques et des programmes conçus pour réduire la pauvreté et la vulnérabilité en promouvant des marchés du travail efficaces, en réduisant l'exposition des individus aux risques et en renforçant leur capacité à gérer les risques économiques et sociaux tels que le chômage, l'exclusion, la maladie, l'invalidité et la vieillesse.

Le Bureau international du travail (B.I.T.) différencie deux principaux régimes de protection sociale : l'assurance sociale (programme contributif) et l'assistance sociale (programme non contributif)<sup>1</sup>. Les instruments peuvent être similaires pour ces deux régimes, seule la source de financement varie. C'est l'ensemble des transferts d'assistance sociale que l'on nomme filet social.

Les filets de protection sociale sont des programmes d'assistance sociale qui regroupent un ensemble de prestations à caractère non contributif (financées par redistribution sur recette fiscale et/ou aide au développement) et qui visent à soutenir des personnes pauvres et/ou vulnérables (programmes de transferts monétaires, de travaux publics, d'alimentation scolaire, d'exemption de dépenses de santé, de subventions ou bourse d'étude, de distributions alimentaires, de pensions sociales...).

Figure 1 : Les instruments de la protection sociale (source : PAM)

Non-contributive		Contributive	Action sociale
Assistance sociale		Assurance sociale	
<p><i>Transferts sociaux (filets sociaux)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Transferts monétaires</li> <li>– Distributions alimentaires</li> <li>– Travaux publics</li> <li>– Cantines scolaires</li> </ul>		<p><i>Exemples</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Transferts monétaires</li> <li>1. Allocations familiales</li> <li>2. Chômage</li> <li>3. Invalidités</li> <li>4. Accidents du travail</li> <li>5. Vieillesse</li> <li>6. Maternité</li> <li>– Assurance santé</li> <li>– Assurance agricole</li> <li>– Tontines</li> </ul>	<p><i>Services sociaux, par exemple :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Services de soins à domicile</li> <li>– Protection de l'enfant</li> <li>– Foyers d'accueil pour les personnes handicapées</li> <li>– Centres d'hébergement</li> </ul>
<p><i>Exemption de dépenses sociales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Gratuité des soins</li> <li>– Exemption des frais scolaires</li> </ul>			
<p><i>Subventions</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Alimentation</li> <li>– Essence</li> </ul>			<p><i>Exemples :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Formation</li> <li>– Inclusion économique des jeunes</li> </ul>

Encadré 1 : Filet de protection social, une idée pas si nouvelle que ça !

Le concept de filets sociaux est une idée ancienne. À l'époque romaine déjà, en l'an 103, l'empereur Trajan introduit l'*institutio alimentaria*. Cette aide prenait la forme de transferts monétaires conditionnels proposés par le gouvernement à destination des familles pauvres avec enfants qui vivaient près de Rome. Ce transfert monétaire avait beaucoup de traits en commun avec les filets sociaux existants aujourd'hui en A.S.S : cette aide était conditionnée à l'envoi des enfants à l'école et ciblée suivant des critères géographiques, démographiques et de pauvreté. Ces transferts étaient financés par un système de micro-crédit à destination des fermiers qui devaient rembourser leurs emprunts en s'acquittant d'un taux d'intérêt assez faible pendant 15 ans, intérêt qui permettait de financer l'*institutio alimentaria*.



Ces prestations sont versées parfois en nature mais de plus en plus sous forme monétaire. Ces aides peuvent (ou non) être conditionnées au respect de certaines règles ou de certains comportements des familles (assiduité des enfants à l'école, vaccination et suivi médical régulier, enregistrement des membres du ménage à l'État civil...). Si certains suivent une logique plus universaliste, ces programmes visent, pour la majorité d'entre eux, à orienter leurs prestations vers certaines catégories de population.

### Une forte expansion des programmes de filets de protection sociale en Afrique subsaharienne

L'origine et l'expansion de l'utilisation de ces filets sociaux diffèrent d'un pays à l'autre suivant : la trajectoire historique de la mise en place des systèmes de protection sociale et ses principes fondateurs (système bismarckien vs bevriddien<sup>2</sup> ; assurance vs assistance sociale ; droit vs charité...); le niveau de formalisation du marché du travail et les ressources allouées au financement de la protection sociale ; l'intérêt politique des États à soutenir ces systèmes. En Afrique subsaharienne (A.S.S.), et contrairement au continent sud-américain, l'assurance sociale contributive a été peu développée. Seuls les travailleurs du secteur public sont concernés, laissant en dehors de tout système de protection sociale une très grande majorité de travailleurs pour la plupart exerçant leurs activités de manière informelle. Avant les années 2000, la protection sociale constitue un thème marginal dans la réflexion sur le développement. L'idée d'étendre la sécurité sociale non contributive aux populations non salariées est jugée trop coûteuse, susceptible de renforcer la « culture de la pauvreté » et socialement injuste vis-à-vis des populations qui cotisent<sup>3</sup>. Depuis une vingtaine d'années néanmoins, pour atténuer les effets des politiques d'ajustement structurel et les effets des crises financières et climatiques successives, l'assistance sociale non contributive prend de l'ampleur en A.S.S.

Le type de programmes mené diffère selon les sous-régions du continent. Beaucoup de pays à plus haut revenu en A.S.S. adoptent des prestations visant à protéger

2. « Bismarckien » : qui qualifie un système contributif de protection sociale financé par des cotisations proportionnées au salaire. « Beveridgien », ou « de solidarité nationale » : qui qualifie un système à financement fiscal (et/ou aide au développement), redistributif, à vocation universaliste (prestations à caractère non contributif).

3. François-Xavier Merrien, « La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action international », *International Development Policy*, Revue internationale de politique de développement, 4,2-1, 68-88.

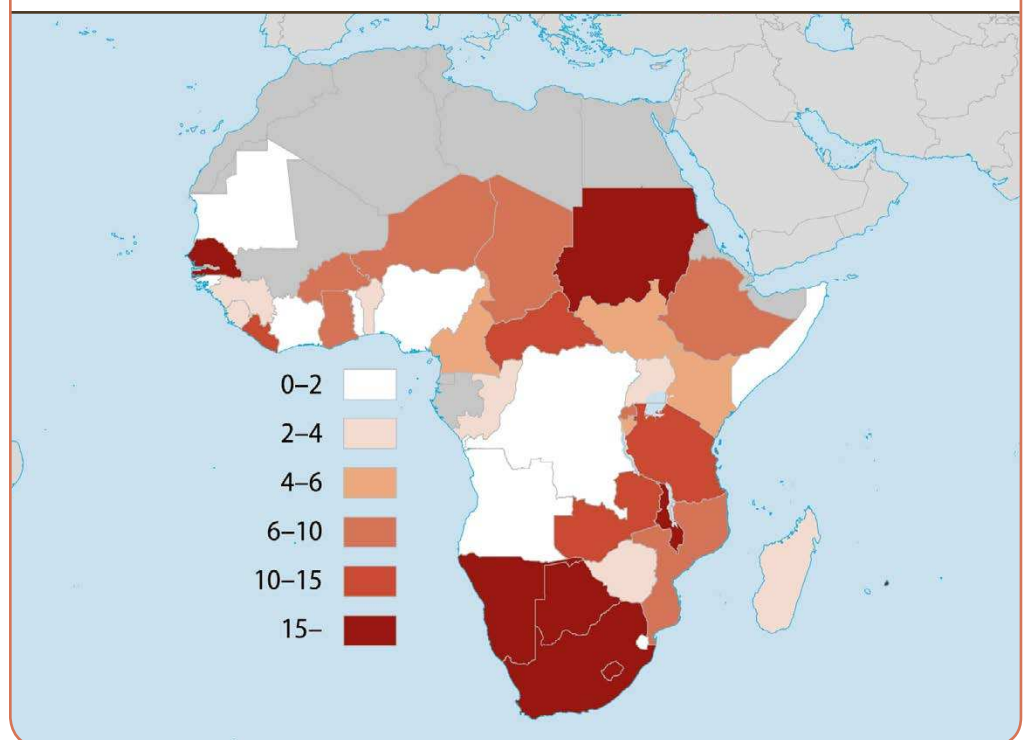
4. Approche de la protection sociale fondée sur le cycle de vie. Les risques et les besoins couverts déterminent le champ d'intervention de la protection sociale : la santé ; indemnités de maladie et d'invalidité ; prestations de chômage ; prestations de vieillesse ; prestations aux familles, de maternité ; aide au logement ; éducation de base...

5. Cela résulte de l'histoire coloniale mais également de la crise V.I.H.-SIDA (beaucoup de grands-parents ont à leur charge leurs petits enfants).

6. Quel que soit le positionnement politique, l'argumentaire en faveur de la protection sociale est multiple : objectif de redistribution de revenu national, de réduction des inégalités et de solidarité envers les personnes marginalisées d'un côté ; renforcement de la demande de biens et services, augmentation de la consommation des ménages et compensation des conséquences des réformes de libéralisation économique et de réduction de l'investissement de l'État d'un autre côté. La protection sociale comme investissement dans les capacités productives est un objectif partagé par l'ensemble du spectre politique.

l'individu des risques rencontrés à différentes périodes de sa vie (maternité, maladie, chômage, accident du travail, vieillesse...)⁴ et y associent des politiques d'assistance pro-pauvres additionnelles, visant à assurer un niveau de vie minimal et décent aux personnes marginalisées. En Afrique du Sud, un fort accent est mis sur des programmes catégoriels, non orientés sur les pauvres (transferts monétaires ciblés sur les enfants, pensions de retraite⁵). Dans les pays à faible revenu, face à la faiblesse des ressources financières des États et aux niveaux importants de pauvreté des populations, la branche « assistance sociale » de la protection sociale est largement privilégiée. Au Sahel, les programmes sont très majoritairement ciblés sur les pauvres.

Figure 2 : Carte de couverture des filets sociaux en A.S.S. (réalisée à partir des données de Beegle *et al.* 2018, en % de la population)



### De la sécurité alimentaire à la lutte contre la pauvreté et la vulnérabilité

Ces 20 dernières années, les acteurs de la coopération ont fortement soutenu les programmes d'assistance sociale et, depuis 2015, les Objectifs de développement durable ont entériné l'adoption d'objectifs internationaux en matière de réduction des inégalités et de protection sociale. Les objectifs de ces instruments⁶, visant initialement à favoriser la sécurité alimentaire en A.S.S., ont été progressivement élargis. Depuis la publication de Dévereux & Sabates-Wheeler en 2004 *Transformative social protection*, la conception « prévention, protection, promotion et transformation » de la protection sociale a été adoptée. Ces outils sont à la fois des filets de sécurité évitant aux ménages d'utiliser des stratégies de gestion de risque négatives — telles que la vente d'urgence d'actifs lors d'un choc — et des moyens visant un investissement humain et productif de plus long terme. Ainsi deux tendances sont observées

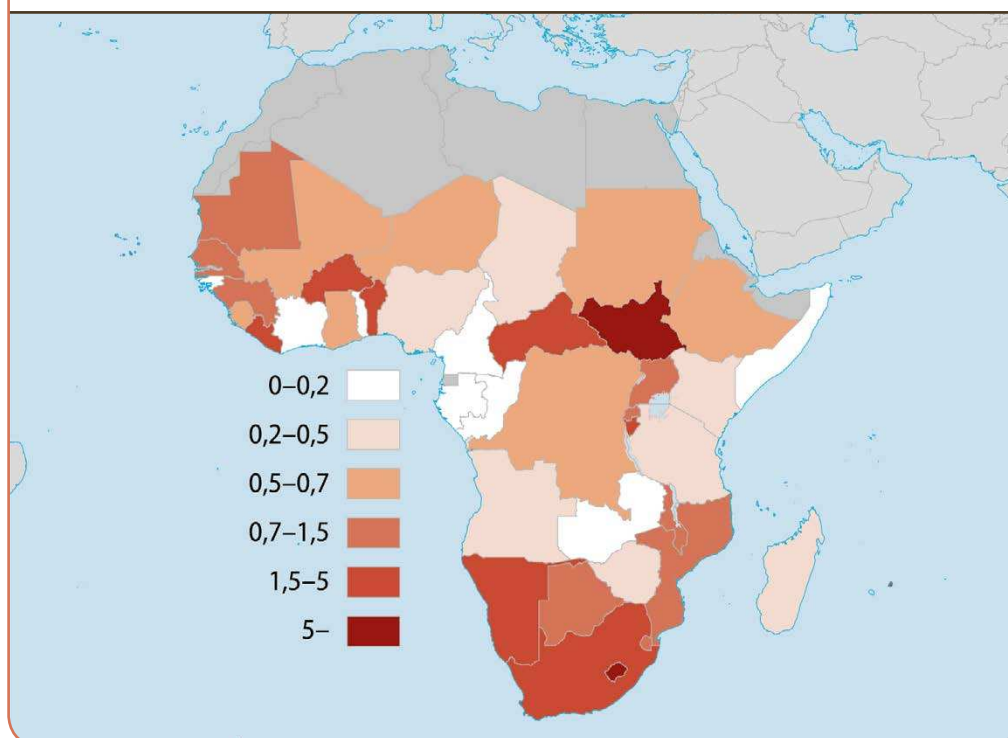


depuis le début des années 2010 en A.S.S. notamment : (i) le transfert progressif de l'assistance alimentaire d'urgence vers les filets sociaux orientés développement ; (ii) l'approche intégrée et la graduation des appuis qui vise à aider les ménages à progressivement sortir des trappes à pauvreté et à développer des activités productives et financières autonomes.

### Institutionnaliser et financer la protection sociale

Au-delà de la multiplication des programmes de filets sociaux, une forte dynamique d'institutionnalisation est en cours, avec l'émergence (ou le renforcement) de programmes nationaux. En 2017, 32 pays africains avaient mis en place des stratégies nationales de protection sociale, dont les filets sociaux constituent un pilier important. Tandis que les pays africains consacrent en moyenne 1,2 % de leur produit intérieur brut (PIB) aux filets sociaux (équivalent à environ 4,8 % du budget des gouvernements), l'engagement des pouvoirs publics varie entre pays ayant pourtant des niveaux de revenu identiques (encadré 2, Beegle *et al.*, 2018). En moyenne, 46 % des dépenses sont financées par les États, le reste étant financé par des bailleurs internationaux et des O.N.G. Faisant figure d'exception, le Botswana, la Mauritanie et le Sénégal financent plus de 60 % des dépenses avec des fonds publics. L'aide humanitaire constitue la principale source de financement dans les situations d'urgence et pour de nombreux pays fragiles et à faible revenu (R.C.A ou Soudan du Sud).

Figure 3 : Carte des dépenses de filets sociaux en A.S.S.  
(réalisée à partir des données de Beegle *et al.* 2018, en % du PIB)



Encadré 2 : Niveau de dépenses engagées en faveur des filets sociaux en Afrique subsaharienne (Beegle et al. 2018)

En A.S.S, les dépenses allouées à des programmes de filets sociaux représentent en moyenne 1,2 % du PIB (contre 1,6 % du PIB au niveau de la moyenne mondiale). Cette moyenne cache des disparités entre les régions du continent : l'Afrique australe est la région qui dépense le plus (3,2 % du PIB), tandis que l'Afrique centrale et l'Afrique de l'Ouest dépensent le moins (respectivement 0,6 % et 1,1 % du PIB). Ainsi, l'Afrique du Sud alloue 3,3 % de son PIB à des programmes de filets sociaux, tandis que le Sénégal et le Niger octroient respectivement 0,9 % et 0,6 % de leur PIB. En Afrique subsaharienne les dépenses liées aux subventions énergétiques sont supérieures aux dépenses de filets sociaux.

### La protection sociale en Afrique subsaharienne : objet de nombreux débats

Aujourd'hui, les programmes de protection sociale sont majoritairement financés par les agences internationales, mais les gouvernements cherchent de plus en plus à financer nationalement ces programmes. La durabilité des programmes et la mobilisation des ressources constituent le premier défi de la protection sociale en Afrique subsaharienne. Pour tenir compte des contraintes financières et rationaliser les ressources, il apparaît crucial de prioriser et donc d'effectuer des choix politiques en ciblant l'assistance sur certaines personnes afin de maximiser les effets des programmes.

Le ciblage occupe de nombreux débats politique et technique et implique deux questions principales : Qui cibler ? Et comment cibler ? Plusieurs arguments soutiennent cette logique de « ciblage » : contenir le coût budgétaire de ces programmes pour en renforcer la soutenabilité économique et l'acceptabilité du point de vue des contributeurs financiers (contribuables, aide internationale), s'inscrire dans une logique d'équité de la dépense publique en privilégiant l'accès aux filets sociaux à ceux qui n'ont pas les moyens d'accéder à des mécanismes de protection sociale contributifs, limiter les effets et impacts non désirés en matière d'incitation économique (par exemple, distorsions des marchés du travail ou des services de protection privés), etc. Ce faisant, ces critères sont parfois contournés ou réinterprétés par les populations locales en fonction des jeux d'acteurs et des logiques sociales endogènes qui les caractérisent (voir les sections 4 et 5 de ces actes).

Les dispositifs de filets sociaux interviennent en parallèle et/ou en complémentarité de mécanismes de solidarité endogènes préexistants et dans des contextes de vulnérabilités qui évoluent rapidement. Les stratégies de gestion des risques et notamment les arrangements réciproques plus ou moins formels (dynamiques interindividuelles, familiales, intra et intercommunautaires) jouent un rôle essentiel en termes de filet de sécurité. Les ménages mettent en œuvre de nombreuses stratégies pour gérer les risques sociaux et économiques (Dercon, 2006). Les exemples ne manquent pas : formation d'une épargne de précaution (acquisition de bétail notamment), diversification des activités productives, recours aux réseaux sociaux d'entraide (fond de soutien communautaire) ou d'endettement, migration, etc.... Ces réseaux de solidarité et de dépendance sont plus ou moins structurés, parfois

clientélistes (suivant les rapports de pouvoir et le niveau d'inégalité lié au contrôle des ressources et des institutions) (Wood et Gough, 2006). S'ils participent parfois de la reproduction des inégalités, ils n'en demeurent pas moins les premiers mécanismes — et souvent les plus efficaces — de gestion des risques sociaux. Ainsi, un enjeu majeur concerne la difficulté de tenir compte dans les politiques sociales nationales des pratiques informelles de solidarité mises en place entre individus ou communautés en cas de difficultés (voir section 4) : quelles interactions et articulation entre les programmes de filets sociaux et les dynamiques endogènes de solidarité ?

D'autres enjeux concernent enfin : (i) la nécessité et l'efficacité de conditionner (de façon plus ou moins souple) une aide sociale à l'envoi des enfants à l'école, à leur vaccination ou encore à l'enregistrement des membres des ménages à l'état civil; (ii) le montant des transferts qui reste, selon certains experts, trop faible pour avoir un impact de long terme sur la pauvreté; les objectifs de sortie des programmes d'assistance sociale et de sortie de la pauvreté sont souvent confondus; (iii) le besoin de mener, en parallèle de ces politiques de renforcement de la demande, des politiques d'offre et d'investissement dans les services publics.



Au cours des échanges qui ont suivi cette séquence introductive, les participants se sont interrogés sur le rôle et la vision des différents acteurs internationaux. De nombreux débats existent autour de la vision de la protection sociale entre la Banque mondiale, l'O.N.U., le B.I.T. ou encore les O.N.G. Clare O'Brien a indiqué que ce débat est en fait assez artificiel car sur les principes, les agences internationales s'accordent. Des divergences existent mais plutôt sur la forme des programmes et les dispositifs de ciblage. Concernant le rôle des partenaires internationaux, celui-ci diffère selon les régions du monde. En Amérique latine par exemple, les programmes de protection sociale sont initiés par les gouvernements et répondent à une demande sociale. En Afrique subsaharienne, ils ont été initiés en grande majorité par les agences internationales de développement ou par des O.N.G. : les projets étaient séparés des budgets des États. Aujourd'hui, les échanges de connaissance entre acteurs internationaux et gouvernement sont recherchés. Clare a pris l'exemple du PAM qui intervient en réponse à une demande explicite des gouvernements nationaux.

## 2. Le ciblage des programmes de protection sociale : techniques et approches en vigueur

**Marie Thoreux**, chargée de programme IRAM, spécialiste des questions de filets sociaux et de protection sociale, a présenté les différentes techniques et approches de ciblage utilisées dans les programmes d'assistance sociale en Afrique subsaharienne.

L'objectif de cette séquence technique était de mettre sur un niveau d'information équivalent l'ensemble des participants et de pouvoir se concentrer pour la suite des discussions sur les aspects sociaux et politiques qu'impliquent ces dispositifs et plus largement les programmes d'assistance sociale. Marie Thoreux a ainsi présenté les techniques de ciblage et les principales approches de ciblage utilisées dans les programmes d'assistance sociale en A.S.S.

### **Techniques de ciblage : entre ciblage catégoriel, ciblage ménage et auto-ciblage**

Certains programmes ciblent une catégorie homogène de population : on parle alors de ciblage catégoriel. Celui-ci peut être géographique : il détermine l'éligibilité des personnes suivant leur lieu de vie, grâce aux caractéristiques spécifiques des zones (taux de pauvreté, d'insécurité alimentaire, de malnutrition...). Toutes les personnes résidant dans une zone ciblée sont incluses. Le ciblage catégoriel peut aussi être démographique : il s'agit alors de faire bénéficier l'ensemble des personnes correspondant à une catégorie démographique facilement observable telle que les femmes enceintes et allaitantes, les enfants de moins de 5 ans ; les personnes âgées ; les personnes handicapées...

Il est aussi possible de cibler des ménages pauvres, vulnérables ou en insécurité alimentaire. On vérifie alors, ménage par ménage, si ceux-ci répondent aux critères que l'on a définis. Le ciblage communautaire consiste à confier la tâche de sélection des ménages bénéficiaires d'une communauté à un groupe de personnes, souvent les leaders de la localité. La méthode dite P.M.T. (pour *Proxy Means Test* en anglais), ou Test multidimensionnel des moyens d'existence en français) consiste quant à elle à calculer un score pour identifier les ménages chroniquement pauvres. Pour pallier à la difficulté de collecter des données relatives au revenu ou à la consommation et pour minimiser les erreurs de mesure, cette méthode estime le bien-être (consommation ou revenu) grâce à des variables facilement observables (démographie, éducation, logement, mode d'accès à l'eau potable et à l'énergie, possession de certains biens durables). Cette méthode statistique permet d'ordonner les ménages du plus pauvre au moins pauvre. Elle est notamment utilisée dans les programmes nationaux de transferts monétaires promus par la Banque mondiale.

Le programme peut enfin décider de ne pas mettre en place de critères de ciblage. Le ciblage par auto déclaration est une méthode de ciblage non sélective qui n'impose pas de conditions d'éligibilité mais qui repose sur la mise en œuvre d'incitations qui encouragent la participation des plus pauvres et/ou découragent celle des moins pauvres (les montants des bénéfices et des coûts d'opportunité — par exemple l'abandon des travaux agricoles — sont fixés de façon à ce que seuls les ménages dans le besoin s'inscrivent).

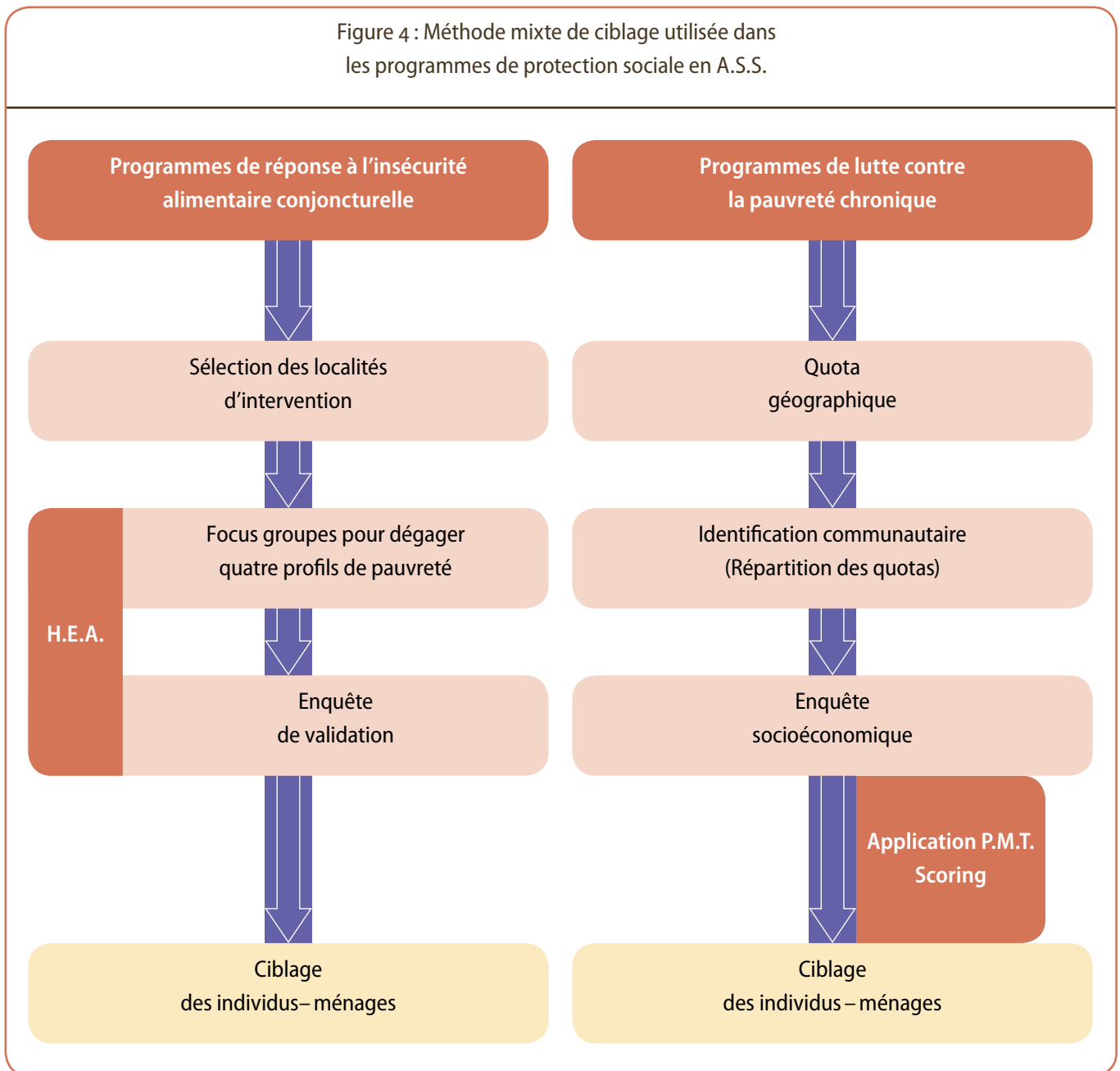
Tableau 1 : Avantages et inconvénients des différentes techniques de ciblage

Ciblage catégoriel		
	Avantage	Inconvénient
Ciblage géographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Simple à mettre en œuvre</li> <li>– Transparent</li> <li>– Réponse rapide en cas de choc covariant (Choc qui affecte l'ensemble d'un groupe, à l'opposé d'un choc idiosyncratique qui affecte un individu spécifiquement).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeux de données statistiques peu fiables et méthode non accessible à petite échelle</li> <li>– Peut ne pas rendre compte des écarts de niveaux de vie entre les ménages d'une même zone</li> <li>– Peut comporter d'importantes erreurs d'inclusion (les zones identifiées comme pauvres contiennent une part importante de non-pauvres) et d'exclusion (des pauvres résidant dans les zones identifiées comme non-pauvres)</li> </ul>
Ciblage démographique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coûts du ciblage limités</li> <li>– Moins stigmatisant</li> <li>– Mesure populaire avec soutien politique fort (ex. : mesure d'exemption de santé)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Coût important des programmes</li> <li>– Moindre précision</li> </ul>
Ciblage ménage		
	Avantage	Inconvénient
Ciblage communautaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mécanisme qui repose sur des informations locales, et donc plus précis et en adéquation avec les réalités de chaque zone</li> <li>– Appropriation des programmes au niveau local ; soutien des communautés au programme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Susceptible de politiser les décisions d'éligibilité et d'exacerber l'exclusion sociale</li> </ul>
Technique statistique P.M.T.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Caractère observable des indicateurs retenus pour calculer le score P.M.T.                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) facilite la vérification des enquêteurs</li> <li>2) limite le coût de la démarche qui a vocation à atteindre une échelle nationale</li> </ol> </li> <li>– Le fondement statistique de la méthode diminue théoriquement les risques de « confiscation des listes des bénéficiaires » par les élites locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Légitimité problématique des seuils d'éligibilité dans des villages où les niveaux de vie des ménages sont très proches au sein d'une même localité.</li> </ul>
Auto-ciblage		
	Avantage	Inconvénient
Ciblage par auto-déclaration	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Facile et peu coûteux à mettre en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La stigmatisation et le manque de connaissance des programmes peuvent décourager les bénéficiaires potentiels</li> </ul>

## Quelle approche de ciblage dans les programmes d'assistance sociale en A.S.S?

Beaucoup de programmes de filets sociaux utilisent non pas un mais plusieurs outils de ciblage. Deux principales méthodes de ciblage sont utilisées en A.S.S. : (i) pour les programmes de réponse à l'insécurité alimentaire conjoncturelle (méthodologie *Household Economy Approach* (H.E.A.) utilisée au départ par les O.N.G. sous financement ECHO); (ii) pour les programmes de lutte contre la pauvreté chronique (méthodologie utilisée par exemple pour les programmes de transferts monétaires au Sahel).

Figure 4 : Méthode mixte de ciblage utilisée dans les programmes de protection sociale en A.S.S.



### *Méthode de ciblage de programmes de réponse aux chocs*

La première étape est de sélectionner les localités d'intervention à partir de résultats d'enquête (choix issu du Cadre harmonisé, de données provenant des systèmes d'alerte précoce par exemple). Les deux étapes suivantes correspondent à l'approche H.E.A. (*Household Economy Approach*), qui consiste à analyser les moyens d'existence des ménages, dans une zone de moyens d'existence donnée<sup>7</sup> :

- Étape 2 : grâce à la réalisation de focus groups, des profils de référence sont dégagés (en fonction des niveaux de revenus et de dépenses, des sources d'alimentation) et forment quatre catégories socio-économiques : les « nantis » (N), les « moyens » (M), les « pauvres » (P) et les « très pauvres » (T.P.). Des comités de ciblage sont constitués (1 à 3 suivant les cas) pour élaborer (et confronter s'ils sont plusieurs), des listes de bénéficiaires à partir du recensement exhaustif de tous les ménages et de la définition des critères de pauvreté de la zone.
- Étape 3. Une enquête est conduite auprès des ménages pré-identifiés pour vérifier leur éligibilité et les listes finales des bénéficiaires proposés sont validées par l'assemblée villageoise. Une annonce des listes définitives est effectuée en plénière et un système de remontée des plaintes est prévu.

7. Cette approche met en évidence la manière dont les ménages subviennent habituellement à leurs besoins, afin d'évaluer ensuite l'impact d'événements sur leurs moyens de subsistance, puis de planifier des interventions pour soutenir leurs stratégies de survie.

### *Méthode de ciblage de programmes de lutte contre la pauvreté chronique*

Des quotas sont définis par localité à partir de la définition de critères démographiques et d'indicateurs cartographiques de pauvreté ou de sécurité alimentaire. Ces quotas sont répartis entre les ménages identifiés comme pauvres par le comité de ciblage (composé généralement de leaders locaux). Ces ménages pré-identifiés sont enquêtés et la formule P.M.T. est appliquée à partir des données d'enquête pour ordonner les ménages du plus pauvre au moins pauvre et cibler les ménages prioritaires. Un système de remontée des plaintes est également prévu.

### **Registres sociaux nationaux : un enjeu de coordination et de confiance**

Le travail d'identification et d'enregistrement des ménages réalisé par les programmes de transferts monétaires est capitalisé dans des registres nationaux (bases de données socioéconomiques). Un registre est un instrument transversal pouvant servir à toutes les interventions sociales ciblées dans un pays. Il permet à chaque programme d'identifier sa population cible en appliquant les filtres ou critères en lien avec les objectifs de son intervention. Aujourd'hui en Afrique, 26 pays utilisent un registre (et 16 autres planifient de le faire) pour identifier les ménages pauvres et/ou vulnérables et cibler leurs programmes (Beegle *et al.*, 2018). Pour les gouvernements, il existe au travers de ces registres un enjeu de transparence et de confiance dans le ciblage des programmes de filets sociaux ; un enjeu de suivi par les États de la progression (ou de la « graduation »<sup>8</sup>) des populations bénéficiaires ; et enfin un enjeu de coordination et de complémentarité de différents programmes.

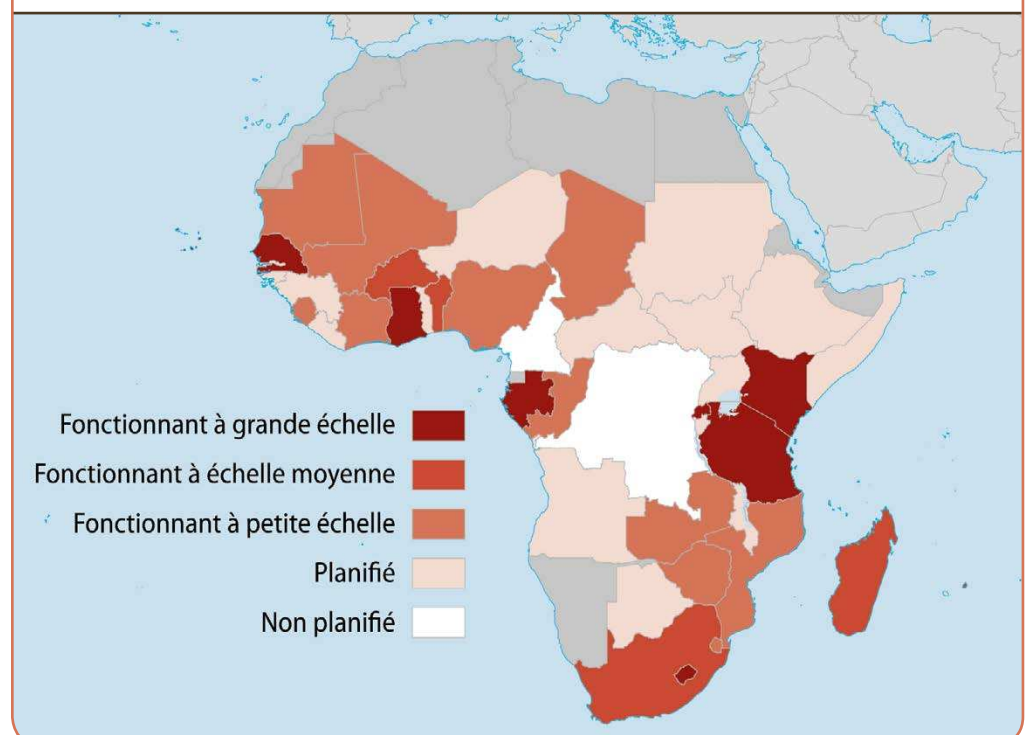
Aujourd'hui, deux systèmes de ciblage, l'un s'adressant aux programmes conjoncturels de réponse aux chocs, l'autre aux programmes structurels de lutte contre la pauvreté évoluent en parallèle. Existe-il une différence majeure entre les ménages

8. La « graduation » des appuis vise à aider les ménages à progressivement sortir des trappes à pauvreté et à développer des activités productives et financières autonomes.



souffrant de pauvreté chronique et ceux souffrant d'insécurité alimentaire en A.S.S. qui justifie l'utilisation de deux méthodes de ciblage distinctes ? Ou au contraire, est ce qu'une faible différence entre ces deux profils pourrait être un argument en faveur de l'utilisation commune d'une base de données entre les acteurs de l'humanitaire et ceux du développement ? Dans plusieurs pays d'A.S.S., des tentatives sont en cours pour mettre en cohérence et harmoniser les différentes pratiques de ciblage (mais également les procédures d'enregistrement et de paiement) entre les programmes de développement et d'urgence. La légitimité des dispositifs de ciblage et la confiance dans leur résultat est central car elles légitiment les politiques de filets sociaux vis-à-vis de contribuables et financeurs.

Figure 5 : Carte de la présence des registres sociaux en A.S.S.  
(réalisée à partir des données de Beegle *et al.* 2018)





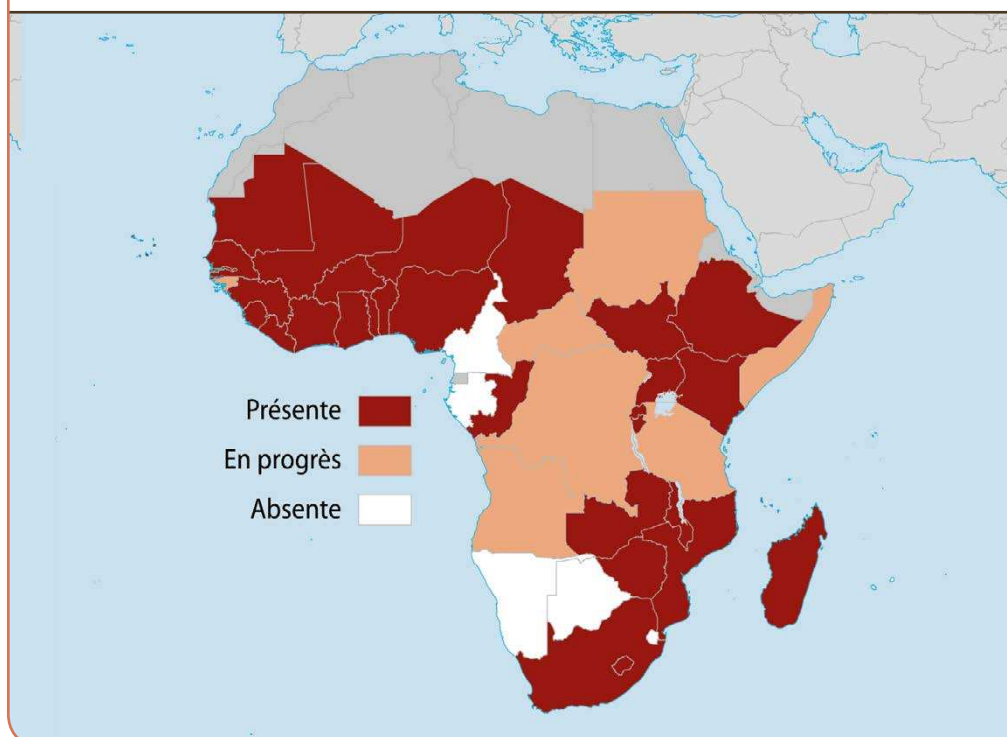
Cette séquence technique a suscité diverses réactions liées : (i) au rythme de mise en place, à l'utilisation et à la mise à jour des registres ; (ii) à l'intégration d'anciens indices synthétiques mesurant la pauvreté (PNUD, C.G.A.P.) dans la construction actuelle des registres ; (iii) à la réaction des populations face à ces procédures qui peuvent apparaître brutales ; (iv) à l'accès des populations en mouvement à ces aides sociales ; (v) à la protection des données personnelles. Les registres sont récents et mis en place parallèlement aux programmes de transferts monétaires nationaux en A.S.S., déployés pour la plupart par la Banque mondiale à partir de 2013. Le niveau d'avancée en termes d'utilisation varie en fonction des pays. Au Sénégal par exemple, 11 programmes (solidarité, santé, agriculture...) utilisent les listes du registre national unique. Dans beaucoup de pays, l'utilisation est embryonnaire. La mise à jour des données est une problématique importante. Au Sénégal, la sortie du programme des ménages bénéficiaires est prévue au bout de 5 ans, une mise à jour des données se fait parallèlement. La construction et l'utilisation des registres est un processus éminemment politique : chaque acteur conditionne l'utilisation de la base de données commune à l'existence — dans le registre — d'indicateurs liés à son intervention. Les travaux effectués précédemment sur des indices synthétiques mesurant la pauvreté (indice PNUD, C.G.A.P.) ne sont donc pas réutilisés. Deux types de registres existent actuellement : les registres sociaux qui compilent des données socio-économiques pour cibler ; les registres intégrés de bénéficiaires qui servent à connaître la situation d'une personne (est-elle bénéficiaire d'une autre aide sociale par exemple). La question de la protection des données personnelles se pose également. Six caractéristiques définissent les registres (niveau de couverture, variables pour définir la pauvreté, qualité des données, mise à jour, protection et accès aux données) : ces six critères ne peuvent être pris en compte en même temps par un pays et un ordre de priorité dans l'intervention est nécessaire : une importante couverture de la population bénéficiaire aura sans doute des conséquences sur la qualité et le respect de la confidentialité des données. Les retours des populations sur ces dispositifs de ciblage sont difficiles à obtenir, en raison de leur souhait de continuer à percevoir ces transferts (voir section 5).

### 3. Vers des politiques de filets sociaux en Afrique de l'Ouest

9. Le cas de la Mauritanie devait être initialement étudié mais l'intervenant prévu pour décrire la stratégie du registre social n'a pas pu assister à la Journée d'études.

Les niveaux de construction des politiques de filets sociaux en Afrique de l'Ouest diffèrent de façon importante suivant les pays qui les mettent en œuvre. Ces politiques sont récentes et évoluent très rapidement. Cette section a eu pour objectif de décrire les différentes stratégies politiques et efforts déployés dans trois pays sahéliens : le Niger, le Sénégal et le Mali. Ainsi, trois intervenants ont discuté de la stratégie en cours dans leur pays<sup>9</sup>: Yabilan Maman est intervenu sur la stratégie du gouvernement nigérien dans le cadre de la cellule « Crises alimentaires » du Dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires (D.N.P.G.C.A.); Amadou Kanar Diop sur la stratégie intégrée mise en œuvre au Sénégal par le ministère du Développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale; Laurence Touré de l'association MISELI avec le cas de la santé dans la stratégie d'extension de la protection sociale au Mali.

Figure 6 : Carte des pays disposant d'une stratégie ou d'une politique sociale en A.S.S. (réalisée à partir des données de Beegle *et al.* 2018)



## 1. Le dispositif national de prévention et de gestion des crises alimentaires au Niger

### *La protection sociale au Niger : un développement marqué par la crise de 2005*

La promotion de la protection sociale au Niger est fortement liée aux enjeux de sécurité alimentaire mis en lumière par la crise alimentaire de 2005. La définition d'une politique de protection sociale au Niger est assez récente par rapport à d'autres pays comme le Sénégal. Après l'élaboration de la stratégie nationale de protection sociale (S.N.P.S.) en 2011, un forum national de la protection sociale a été organisé en 2013 afin de jeter les bases organisationnelles et institutionnelles d'un système national de protection sociale. Un comité interministériel chargé de la protection sociale est créé en 2014.

Au Niger, les filets sociaux répondent à deux dynamiques. La première est la stratégie de sécurité alimentaire et de développement agricole durable, à travers l'initiative I3N (les Nigériens nourrissent les Nigériens), tandis que la seconde est liée aux « Priorités résilience pays » de l'initiative AGIR, portée également par l'I3N. Le D.N.P.G.C.A., ancré au niveau du cabinet du Premier ministre et créé en 1989, met en œuvre les réponses conjoncturelles lors de crises alimentaires (préparation et alerte). Récemment, le rôle du D.N.P.G.C.A. évolue : avec l'introduction en 2017 de la cellule filets sociaux, le D.N.P.G.C.A. adopte une démarche davantage structurelle dans ses réponses. Le D.N.P.G.C.A. dispose ainsi de plusieurs cellules opérationnelles : les systèmes d'alerte précoce, la cellule crise alimentaire et la cellule filets sociaux<sup>10</sup>.

### *Les défis de la coordination et du financement*

Au Niger, quatre contraintes socio-politiques apparaissent dans la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale. Premièrement, les normes qui consistent à faire bénéficier les mêmes personnes pendant cinq ou dix ans d'un programme de filet social ou à articuler plusieurs programmes sur les mêmes bénéficiaires sont mal acceptées par les populations nigériennes. Le contexte de crise et de pauvreté généralisée au Niger explique pour beaucoup ces réticences.

Deuxièmement, le ciblage géographique fait émerger des difficultés car la non-sélection de certaines communes ou de certains villages entraîne une remise en question par la population des maires élus et des députés. Le ciblage des bénéficiaires est d'un point de vue technique aussi contraignant, car aucune des méthodes ne permet un ciblage légitime<sup>11</sup>.

Troisièmement, le portage des filets sociaux au Niger est partagé entre quatre ou cinq ministères, ce qui complexifie le leadership politique. Au niveau institutionnel, il a été octroyé au ministère en charge de l'emploi mais sur le plan opérationnel, le D.N.G.P.C.A. assure la mise en œuvre des activités.

En dernier lieu, le financement des filets sociaux constitue un défi important au Niger. Ces dispositifs anciens sont en effet majoritairement financés par des partenaires extérieurs, notamment la Banque mondiale. Dans l'objectif de faire porter les dispositifs de filets sociaux par l'État, il est attendu un financement national conséquent (avec un accompagnement extérieur qui devra être secondaire). Cependant,

**Yabilan Maman,**  
coordonnateur national  
de la cellule « Crises  
alimentaires » du Dispositif  
national de prévention  
et de gestion des crises  
alimentaires (D.N.P.G.C.A.)  
au Niger, nous a présenté  
les perspectives nigériennes  
de protection sociale.

10. Pour davantage de détails sur l'architecture institutionnelle complexe de la politique de filets sociaux au Niger, voir la fiche technique Inter-réseaux réalisée dans le cadre du Projet de contribution à la normalisation des filets sociaux de sécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest (N.F.S.S.A.) : <https://miniurl.be/r-2r8o>. Ces fiches existent également pour le Mali et le Burkina Faso : <https://miniurl.be/r-2r8s>

11. Il existe plusieurs méthodologies de ciblage utilisées par les programmes d'aide sociale pour enregistrer les ménages. Ces méthodes (H.E.A., P.M.T...) sont développées dans la section précédente (section 2).

**Amadou Kanar Diop,**  
conseiller technique  
auprès du ministère  
du Développement  
communautaire, de l'équité  
sociale et territoriale, a  
introduit le processus  
politique qui a conduit à la  
définition de la stratégie  
intégrée de protection  
sociale au Sénégal.

12. Voir section 2 pour une description complète des étapes théoriques de méthodes de ciblage. Concrètement au Sénégal, la carte de la pauvreté est utilisée jusqu'au niveau commune (définition des quotas). Ensuite, un comité communal travaille à la distribution des quotas entre les villages et les quartiers. Les comités de quartiers et de villages, considérés comme gage démocratique, effectuent le ciblage communautaire et rendent une liste de bénéficiaires au comité communal, ainsi qu'aux autorités administratives, qui valide celle-ci, ainsi que les autorités administratives.

13. Le gouvernement prépare actuellement la sortie des premiers bénéficiaires. Cette décision de sortie du programme repose sur les données du R.N.U.

la priorité est plutôt donnée à la gestion de la situation sécuritaire à l'est et à l'ouest du pays. Au Niger, une vision partagée entre l'ensemble des acteurs est nécessaire.

## 2. La stratégie intégrée de protection sociale au Sénégal

### *La protection sociale au Sénégal : un financement sur les ressources propres de l'État*

La protection sociale est devenue depuis 2012 une priorité au Sénégal avec la création de la Délégation générale à la Protection sociale et de la solidarité nationale (D.G.P.S.N.). La création de la D.G.P.S.N. répond à un manque de coordination entre les programmes de développement ainsi qu'aux résultats mitigés des projets de réduction de la pauvreté. La D.G.P.S.N., placée au niveau du cabinet du Président de la République, assure la coordination des politiques de protection sociale. En parallèle, en 2013, est lancé le Plan Sénégal Émergent (PSE) qui structure l'ensemble des politiques publiques sociales à l'horizon 2035. Ce plan est articulé en trois axes, dont le deuxième (capital humain, protection sociale et développement durable) cadre l'ensemble des politiques de protection sociale. Les projets s'inscrivant dans la protection sociale sont pratiquement entièrement financés sur ressources propres du gouvernement sénégalais. En 2013, 30 milliards de F.C.F.A. étaient alloués à la protection sociale, notamment au programme de transferts monétaires. Face au manque de couverture sociale pour la majorité des Sénégalais, le gouvernement affiche une volonté de partage des ressources publiques pour lutter contre les inégalités et ainsi assurer une paix sociale. La première action a été de réactualiser la Stratégie nationale de protection sociale, en la basant sur une approche « cycle de vie » (cf. page 7).

### *Des outils intégrés*

L'un des principaux outils de protection sociale développé au Sénégal est le Programme national de bourses de sécurité familiale (P.N.B.S.F.), mis en œuvre depuis 2012. Le P.N.B.S.F. est un programme de transferts monétaires (50 dollars par trimestre pendant 5 ans) à destination des familles les plus pauvres. Le P.N.B.S.F. est intégré au système national de protection sociale. Les ménages qui bénéficient du P.N.B.S.F. sont directement enrôlés dans l'agence de la Couverture maladie universelle (C.M.U.) et ont accès à la gratuité des soins. Les ménages titulaires de la carte égalité des chances (personnes en situation de handicap) sont également bénéficiaires.

Les bénéficiaires du P.N.B.S.F. sont sélectionnés suite à une procédure de ciblage (ciblage démographique et communautaire puis une enquête finalisée par un *scoring*<sup>12</sup>). Un système de réclamation est en place afin de gérer les erreurs d'inclusion et d'exclusion.

Parallèlement à la mise en œuvre du P.N.B.S.F., un système d'information et de gestion — appelé le Registre national unique (R.N.U.) — a été développé. Il permet à chaque projet de puiser les données socio-économiques des ménages dont il a besoin pour cibler ses bénéficiaires. Ce R.N.U. est dynamique et permet une mise à jour des données. Le R.N.U. sert au P.N.B.S.F.<sup>13</sup> mais aussi à d'autres projets de développement. Des projets de subvention d'intrants par exemple utilisent le R.N.U. et accompagnent les bénéficiaires du P.N.B.S.F. En articulant les programmes d'aide

sociale et de développement et en proposant que certains ménages bénéficient de plusieurs aides, le Sénégal tente de mettre en place un système intégré de protection sociale à destination du développement du capital humain, durable et économique.

### *Perspectives : articuler les programmes et maintenir un financement endogène*

Depuis 2012, les programmes de filets sociaux montrent des impacts positifs : le P.N.B.S.F. a permis aux ménages bénéficiaires d'améliorer leur sécurité alimentaire<sup>14</sup>. Ces signaux positifs aident le gouvernement sénégalais à convaincre d'autres projets et programmes et d'autres secteurs à travailler conjointement. Depuis 2018, le Sénégal a rencontré des changements institutionnels importants. La D.G.P.S.N., auparavant positionnée auprès de la présidence, est maintenant basée auprès du ministère du Développement communautaire et de l'équité sociale et territoriale. Ce ministère, nouvellement créé, regroupe l'ensemble des programmes qui ont pour but de lutter contre les inégalités sociales et territoriales (programmes de développement communautaire, de modernisation des villes, P.N.B.S.F., C.M.U., etc.). Ce regroupement est justifié afin d'apporter plus de cohérence à l'objectif de développement communautaire. L'un des principaux défis est de maintenir le financement des programmes de protection sociale quasi exclusivement par des ressources nationales<sup>15</sup>.

### **3. Les filets sociaux de santé dans la protection sociale au Mali**

#### *Faciliter l'accès aux soins des plus pauvres*

Le système de financement de la santé basé sur la politique de recouvrement des dépenses de santé (Initiative de Bamako, 1987) est aujourd'hui considéré inéquitable et fait l'objet d'une forte remise en cause au Mali. Depuis les années 2000, le souci de faciliter l'accès aux soins des populations des plus pauvres a émergé avec la mise en place de deux stratégies parallèles, chacune portée par un ministère différent. La première concerne les politiques d'exemption de paiement qui se sont développées entre 2004 et 2007. Portées par le ministère de la Santé et de l'Hygiène publique et ayant bénéficié d'un fort appui technique et financier, cette politique a été assez médiatisée, contestée et peu évaluée. La deuxième stratégie, portée en 2011 par le ministère en charge de l'action sociale, est fondée sur deux politiques de protection sociale : (i) l'Assurance maladie obligatoire (AMO) qui concerne essentiellement les fonctionnaires et les salariés, et (ii) le Régime d'assistance médicale (RAMED) destiné aux indigents afin qu'ils puissent bénéficier des mêmes prestations que les bénéficiaires de l'AMO. Cette seconde stratégie est jusqu'ici beaucoup moins accompagnée techniquement et financièrement.

#### *Une superposition des programmes et des méthodes*

Depuis 2010, le contexte international a changé et est devenu plus favorable à la protection sociale. En parallèle du développement de l'AMO et du RAMED, ont été mis en œuvre des programmes de filets sociaux (transferts monétaires, appui nutritionnel). En 2013, le programme Jigisemejiri a été développé, financé par la Banque

14. Évaluation IRAM : Thoreux M., Bichard A., Ndiaye S., Souza D. and Pozarny P. (2017), Evaluation qualitative et prospective du programme de transferts monétaires au Sénégal. FAO publication.

15. Étude en cours sur la revue du financement du secteur de la protection sociale pour identifier les leviers de financement.

**Laurence Touré**,  
chercheuse-anthropologue  
et présidente de MISELI, a  
présenté le RAMED, filet  
social de santé mis en  
place dans la politique  
malienne en faveur de  
l'accès aux soins de santé  
des populations les plus  
pauvres.

mondiale. La crise sécuritaire et politique au Mali en 2012 a eu pour conséquence le développement de programmes de filets sociaux d'urgence dans le nord du pays à partir de 2014.

Les années 2010 voient donc une superposition de différents dispositifs. Des bilans et évaluations ont été réalisés et ont montré que les effets des programmes sont relativement décevants du point de vue des indicateurs sociaux. Les programmes en place mobilisent des méthodes de ciblage et des quotas divers. Il apparaît nécessaire de créer des passerelles entre ces différents dispositifs et de mutualiser les ressources pour plus d'efficacité et d'équité. L'objectif est de faire converger les actions vers les mêmes publics, en harmonisant les outils et les approches.

### *Vers une intégration et une harmonisation des programmes ?*

Dans le sens d'intégrer au sein d'une même structure l'ensemble des programmes d'assurance et d'assistance santé au Mali, le Régime d'assurance médicale universelle (RAMU) a été créé et acté dans une loi du 31 décembre 2018. Il suit des principes de mutualisation des ressources, d'équité dans le panier de soins proposé aux Maliens et de solidarité (rattachement des gratuités). Sous recommandation des institutions internationales et afin de préparer et d'harmoniser le ciblage de divers programmes, un Registre social unique (R.S.U.) a été créé. Ce R.S.U., ancré auprès du ministère de la Solidarité, accueille l'ensemble des régimes de protection sociale qu'ils soient contributifs ou non contributifs, contrairement à beaucoup d'autres pays d'Afrique de l'Ouest dans lesquels les registres traitent uniquement des données issues des programmes non contributifs.

### *Une appropriation des dispositifs encore faible*

Le RAMU, aujourd'hui encadré par la loi et des décrets, connaît un processus dynamique et est en cours de réalisation. Le R.S.U. quant à lui est opérationnel mais n'a pas encore été lancé officiellement. Il est peu utilisé par les agences de mise en œuvre et considéré comme un outil lourd. Le R.S.U. fonctionne à l'envers : chaque programme effectue son ciblage propre en gardant ses propres outils, puis transmet la liste au R.S.U. Les données au sein de ce dispositif viennent de sources différentes et manquent de cohérence. Il apparaît difficile d'harmoniser et de coordonner les actions et les outils, que ce soit du côté du gouvernement, des bailleurs ou des O.N.G.

Le deuxième constat est qu'il existe une faible appropriation des programmes de transferts monétaires par l'État et un manque d'articulation avec les autres volets de la protection sociale. Les programmes de transferts monétaires restent majoritairement mis en œuvre par des agences de développement. Le gouvernement s'engage peu vis-à-vis du programme national Jigisemejiri. Aucune réflexion n'a lieu aujourd'hui autour de sa pérennisation. Des incohérences sont identifiées : la décision d'imposer aux bénéficiaires de Jigisemejiri d'être inscrits automatiquement sur les listes du RAMED pose des difficultés : le RAMED vise 5 % de la population, tandis que Jigisemejiri concerne environ 18 % de la population. Cette articulation a été forcée et il existe un décalage entre les deux dispositifs, tant sur la cible que sur les méthodes de ciblage.

Le dernier constat, transversal au Mali, est la faible prise en compte des données contextuelles dans l'élaboration des dispositifs sociaux. Dans les discours, ces programmes doivent tenir compte de l'avis des communautés par l'intermédiaire d'un processus participatif. Dans la réalité, les montants et les critères de ciblage ne font pas l'objet d'une définition endogène. Le RAMED a été formulé sans tenir compte des contraintes vécues généralement par les personnes indigentes (en termes de déplacement, de stigmatisation, de situation administrative ou d'isolement social). Le processus actuel d'opérationnalisation du RAMU a lieu sans implication de la société civile ou des corporations professionnelles. Deux nouvelles gratuités ont été introduites tandis que les deux précédentes n'ont pas semblé donner les résultats escomptés et n'ont pas fait l'objet d'évaluations poussées.



Lors des échanges, les participants ont souhaité interroger deux enjeux importants dans cette région d'Afrique. Tout d'abord, il a été question de la démographie au Niger et de son incidence sur les programmes de protection sociale. Maman Yabilan a indiqué que la démographie constituait en effet un défi primordial et que le Niger souhaitait le prendre en compte dans le développement des filets sociaux. La mise en œuvre des politiques publiques a été questionnée dans ces contextes sécuritaires tendus au Mali et au Niger qui entraînent des difficultés d'accès à certaines zones et des limites de regroupement de populations. Au Niger, ainsi qu'au Mali, les programmes tentent de prendre en compte ces enjeux. Enfin, la possibilité de sortir le R.S.U. de l'égide du ministère du Développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale afin de le rendre plus indépendant de cette structure a été soulevée. Amadou Kanar Diop a indiqué que cette réflexion était en cours au Sénégal et qu'ils hésitaient à mettre le R.S.U. au sein du ministère des Finances, ce qui selon lui serait une erreur car les logiques au sein de cette entité sont différentes de celles de la protection sociale. L'enjeu pour le R.S.U. est de le rendre plus transparent et dynamique et pour la protection sociale de l'institutionnaliser afin que la politique demeure au-delà des échéances électorales.





## 4. Filets sociaux et recomposition des formes de solidarité endogène

Pour faire face aux chocs extérieurs et à la pauvreté, les populations en Afrique subsaharienne ont développé des mécanismes locaux de solidarité qui jouent un rôle essentiel pour leur protection sociale. Par rapport aux mécanismes formels de protection sociale mis en place par les États, les mécanismes locaux de solidarité — dits informels — peuvent d'un côté s'avérer plus puissants et protecteurs pour les populations, et d'un autre être source de reproduction des inégalités sociales.

L'enjeu de cette séquence est d'appréhender les différentes formes micro-locales de protection sociale en A.S.S. et de comprendre comment et à quelle échelle ont lieu les interactions entre les formes endogènes et les formes plus formelles de solidarité. Deux chercheurs (Claire Gondard-Delcroix et Bodé Sambo) ont ainsi répondu à ces interrogations lors d'une intervention à deux voix en prenant des exemples concrets de mécanismes locaux de solidarité au sein de sociétés pastorales au Niger et de sociétés rurales malgaches.

### 1. La protection sociale informelle

#### *Définition et formes informelles de protection sociale : le cas de Madagascar*

Pour Claire Gondard-Delcroix, la protection sociale informelle se définit comme « Toute forme de transfert monétaire, en nature ou de temps, régi par des normes informelles et visant à sécuriser les conditions de vie d'une personne ou des membres de son ménage » (Gondard-Delcroix *et al.*, 2019<sup>16</sup>). La protection sociale informelle, selon cette définition, est composée de trois types de transferts : monétaire (prêt d'argent), en nature (don de sac de riz) ou encore en temps (travail, temps de transport de malade...<sup>17</sup>). Ces transferts peuvent émaner de personnes physiques (voisin, famille) ou d'institutions formelles et informelles. La protection sociale informelle n'est ainsi pas régie par un contrat formel et n'est pas inscrite dans le cadre juridique national<sup>18</sup>.

À Madagascar, la typologie de Desplat et Razafindrakoto (2018) classe les mécanismes de protection sociale informelle utilisés par des individus dans les bas-quartiers d'Antananarivo en deux catégories : les mécanismes interpersonnels et les mécanismes collectifs. Les mécanismes interpersonnels s'enracinent dans le cadre d'un collectif social, d'une institution sociale qui en définit les règles (la famille proche ou éloignée, le patron et le collectif de travail). À cette première catégorie peuvent aussi se rattacher les mécanismes collectifs diffus. Il s'agit par exemple du système de l'enveloppe à Madagascar (un collectif va cotiser pour aider une famille à faire face à un décès par exemple). Enfin, les mécanismes collectifs s'appuient sur des organisations informelles comme les tontines, les caisses de solidarité ou les groupements d'entraide communautaire post-cyclonique.

**Claire Gondard-Delcroix**, chercheuse à l'UMI Résiliences-I.R.D. en accueil à Madagascar et enseignante chercheuse à l'université de Bordeaux Gretha, nous a présenté le cadre conceptuel de la protection sociale informelle, basée sur ses recherches en cours à Madagascar.

**Bodé Sambo**, enseignant chercheur à l'université de Géographie de Niamey, est intervenu autour des dynamiques de solidarité présentes au sein de la communauté pastorale Peule Wodaabés du Niger.

16. Travail de définition en cours de construction au sein de l'étude MAPNET (*Mapping social networks and community strategies in the South of Madagascar*), dont Claire Gondard Delcroix est responsable et qui est réalisée par l'I.R.D. pour la Banque mondiale. Les formes de protection sociale informelles sont observées à l'aide d'un outil d'analyse du réseau social de sécurisation des conditions de vie qui cherche à déterminer les formes de protection sociale effectivement mobilisées par une personne face à un choc.

17. Gondard-Delcroix *et al.* (2019), Platteau (1991), Verpoorten et Verschraegen (2010) puis Stavropoulou *et al.* (2017) définissent quatre

formes de protection sociale informelle dans les pays en développement : (i) celle qui est régie par des règles collectives et des mécanismes collectifs ; (ii) celle qui s'inscrit dans des réseaux de réciprocité (dont les associations d'échange de travail ou de ressources et les transferts privés) ; (iii) celle qui repose sur des mécanismes dits semi-formels (association d'épargne et de crédit rotatif) ; (iv) celle qui est régie par des organisations religieuses ».

18. Institutionnel et formel sont ici à différencier : une institution peut effectuer un transfert informel, c'est-à-dire non légalisé, dans le cadre de l'emploi d'une personne sans contrat de travail. L'institution ne cotise pas à l'organisme national de sécurité sociale mais, lorsque le travailleur est touché par une maladie, aide ce dernier à payer les soins.

19. Ce phénomène de domination est reflété dans la notion de « servitude pour dette » qu'Isabelle Guérin décrit en Inde (Guérin I. « Travail illégal et servitude pour dette en Inde du Sud », 93-112., 2011) et dans la figure du Mpanarivo d'Emmanuel Fauroux à Madagascar (Fauroux, 2002 « Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropologique appliquée à l'Ouest malgache »). Le Mpanarivo (littéralement le « richard ») aide généreusement ceux qui en ont besoin, mais demande en échange un remboursement en nature (à la récolte, taux d'intérêt défavorable) ou en temps (travail sur les parcelles du Mpanarivo). Le Mpanarivo entretient un rapport de domination avec la personne aidée.

### *Les contours flous de la protection sociale informelle*

Définir les contours de la protection sociale informelle s'avère difficile : la frontière entre sécurisation des moyens d'existence agricoles et pastoraux et gestion des risques sociaux est floue du fait de l'importante imbrication des sphères économiques et sociales (agriculture et activités pastorales basées sur des relations familiales).

Cette perméabilité complique la catégorisation stricte des différents types de risques et l'analyse de la protection sociale informelle sous un angle purement sectoriel. Un choc économique ou productif touchant l'exploitation familiale va avoir des répercussions sociales sur la famille dont les revenus vont être diminués. De la même manière, un choc sur un membre actif du ménage (main d'œuvre essentielle dans l'exploitation familiale), va affecter directement l'unité productive. Face à des risques sociaux et économiques, les ménages mettent en place des systèmes globaux de sécurisation des moyens d'existence. De même, un risque peut en générer un autre (articulation entre les risques) et un mécanisme peut être utilisé pour gérer des risques sociaux mais également d'autres types de risques.

### *Des formes endogènes de protection sociale : entre solidarité, dépendance et pression redistributive*

Les formes endogènes de la protection sociale sont issues d'une dynamique sociale et de jeux d'acteurs (sans intervention extérieure). Elles s'insèrent dans des normes sociales locales qui peuvent s'inscrire dans des logiques de solidarité, mais également dans des logiques de dépendance et de pression redistributive. Les liens interpersonnels peuvent, de la même manière, s'appuyer sur des relations horizontales (lien de réciprocité, aide mutuelle lors de difficultés rencontrées) mais aussi sur des relations verticales déséquilibrées synonymes de mise en dépendance et de rapports clientélistes<sup>19</sup>.

Dans le milieu rural malgache, une majeure partie des logiques de sécurisation des conditions de vie repose sur ces relations clientélistes. De manière générale, des liens forts existent (essentiellement familiaux) entre ceux qui aident et ceux qui sont aidés. Si ces liens sont utilisés très régulièrement par les ménages, ils génèrent également une pression redistributive au sein du cercle familial malgache où une partie de l'argent reçu doit être réservée à l'entraide sociale. Cette contribution peut atteindre 20 % du revenu d'un individu. Cette donnée est à prendre en compte lors de la conception de programmes de protection sociale et de l'estimation de la capacité contributive des personnes.

## **2. Les mécanismes de solidarité dans les sociétés pastorales au Niger**

Pour Bodé Sambo, les dynamiques de solidarité informelle de la société peule Wodaabé sont très nombreuses et ont largement contribué au maintien des modes de vie pastoraux au Sahel. Ces systèmes d'entraide sont ancrés profondément dans la société peule et reposent sur le Pulaku, code de valeur morale historique enseigné depuis l'enfance et grâce auquel l'éleveur gagne la légitimité de son groupe social et devient un leader. Le respect de ces règles peut conditionner l'accès à ce réseau de

soutien de la communauté ou, dans le cas contraire, mener à l'exclusion d'un individu de ce système d'entraide.

### *Confier ses animaux pour gérer les risques*

Parmi ces mécanismes de redistribution et de solidarité, les systèmes de confiage constituent un levier d'action sur lequel les éleveurs peuvent compter pour gérer leurs difficultés<sup>20</sup>. La première solidarité s'effectue au niveau du lignage (ensemble de familles très proches), avec le leader qui choisit les familles à aider. Le Chan Nono (ou boire le lait) est par exemple un mécanisme de prêt d'animaux basé sur une solidarité communautaire. Lorsqu'un parent perd du bétail lors d'une crise, un autre, qui a adopté une meilleure stratégie et a conservé son bétail, peut aider cette personne en lui concédant des bêtes (une vache *diilae* pour que ses enfants puissent boire du lait). Les systèmes de solidarité existent aussi lors de mariages intra ou inter lignages. Cet événement est l'occasion pour les familles (de la mariée ou belle-famille) disposant de peu de bétail d'en recevoir.

*Habbanae* (« la vache de l'amitié », « vache attachée ») est une forme très courante de renforcement des alliances et des liens sociaux, de solidarité et de mutualisation des risques entre pasteurs. *Habbanae* est pratiqué par tous, entre ou au sein des tribus. Le principe est de confier une ou deux femelles à un autre ménage, jusqu'à la mise bas de jeunes agneaux, veaux, ou chevreaux qui sont alors gardés par l'emprunteur alors que les femelles sont restituées à leur propriétaire. Si une femelle meurt de maladie pendant le prêt, il n'y a pas obligation de rembourser l'animal confié, en revanche si le ménage emprunteur a dû égorger l'animal prêté, il est tenu d'assurer un dédommagement à son propriétaire. Tout éleveur peul est souvent (en fait presque toujours) simultanément prêteur et receveur *Habbanae* ce qui témoigne du large réseau social qu'entretiennent les pasteurs. *Habbanae*, vache de l'amitié est aussi *vache de la solidarité*. Alors qu'un tel mécanisme est utilisé comme aide à la reconstitution des troupeaux<sup>21</sup>, *Habbanae* n'en reste pas moins une pratique de soutien très efficace aux pasteurs frappés par la perte de tout ou partie du troupeau. On prêterait volontiers à un éleveur reconnu qui a perdu une partie de ses animaux. Mais surtout, ce même éleveur, en cas de perte d'une partie de son troupeau, pourra récupérer ses bêtes prêtées à d'autres. *Habbanae*, qui est en premier lieu une pratique de renforcement des liens entre éleveurs, est donc également une pratique de mutualisation des risques<sup>22</sup>.

Lorsque beaucoup de personnes sont démunies, les transhumants peuvent faire appel au *Kawtida* qui consiste à accueillir un berger vulnérable au sein d'une exploitation nantie afin de faire valoir ses connaissances et l'aider à construire/reconstruire son troupeau. Cette solidarité a lieu entre les familles. Lors des cérémonies d'investiture (*Worso*), les chefs se voient donner du bétail pour devenir plus forts d'un point de vue matériel et renforcer leur légitimité au niveau de l'administration.

Cependant, les crises récentes survenues au Niger (2005, 2009, 2012), les pertes importantes de bétail que ces crises ont causées, ainsi que le développement de certaines stratégies telles que l'exode saisonnier ou l'agriculture de repli entraînent une pression sur les modes de vie transhumants et une tendance à la disparition des traditions pastorales (notamment le *Habbanae*).

20. Angelo By Maliki, *Ngaynaaka : l'élevage selon les wodaabe*, avril 1982. 37 p.

21. Les animaux ne sont pas nécessairement prêtés à des éleveurs qui ont besoin de reconstituer leur troupeau, mais à tous les éleveurs, et par tous les éleveurs. Prêter un animal à autrui est une marque de confiance envers l'emprunteur (tu prêtes un animal à quelqu'un si tu es « content » de lui). Les prêts d'animaux peuvent également être utilisés en cadeau (lors d'un mariage ou autre), ou pour entretenir des alliances entre groupes.

22. Répartition de ses animaux dans plusieurs troupeaux pour réduire les risques de perdre l'ensemble ou une grande partie du troupeau.

### 3. Quelle place pour la protection sociale informelle dans les systèmes nationaux de protection sociale ?

#### *La protection sociale informelle, une composante des systèmes nationaux de protection sociale*

Claire Gondard-Delcroix rappelle qu'un système national de protection sociale se structure au cours de l'histoire au travers des interactions entre les parties prenantes et les institutions qui y participent. À Madagascar, des acteurs privés formels (ONG, mutuelles, assurance privée, entreprises, associations) et informels (organisations collectives, réseaux sociaux et relations interpersonnelles) et des acteurs publics (nationaux — ministères publics, agences d'exécutions des agences internationaux — et internationales — UNICEF, PAM) interagissent. Chaque acteur dispose d'une vision spécifique de la protection sociale, avec des intérêts et objectifs qui lui sont propres<sup>23</sup>.

Trois niveaux structurent la protection sociale à Madagascar : le niveau macro ou national composé des acteurs nationaux et internationaux, d'organisations formelles et de réseaux d'organisations (GTPS – Groupe thématique protection sociale), le niveau meso composé d'organisations informelles (caisses de solidarité, tontines) et de réseaux personnels et le niveau micro composé des pratiques individuelles (capitalisation de bétail, relations interpersonnelles).

#### *Les interactions entre les trois niveaux de protection sociale*

À Madagascar, dans les échanges du G.T.P.S., la protection sociale informelle est à peine évoquée comme un élément à prendre en compte. On observe une rupture partielle à la base entre les projets formels de protection sociale et les pratiques mobilisées, car accessibles, par les populations pauvres. La notion de formes micro-locales de protection sociale fait référence à l'offre spécifique de protection sociale présente sur un territoire donné et dépend de la structuration sociale et des jeux d'acteurs propres à ce territoire. Les formes informelles de protection sociale sont peu prises en compte lors de la formulation de politiques publiques. Ces dernières sont peu adaptées aux contextes et peu appropriées par les populations.

Les mécanismes formels de protection sociale peuvent avoir un impact important sur les stratégies informelles. Le Sud de Madagascar reçoit beaucoup d'aide au développement et humanitaire depuis 40 ans pour répondre à un nombre important de crises, sans réel changement. Les habitants de ces zones se sont habitués à recevoir l'aide au développement et ont mis en place des stratégies dans le but de capter ces ressources. L'aide au développement s'insère ainsi dans les pratiques locales et restructure les systèmes locaux (cf. « les courtiers du développement »<sup>24</sup>). Les jeux de pouvoir sont modifiés et certains groupes renforcés au détriment d'autres. Une autre conséquence est la concurrence entre l'urgence et le développement au sein de la protection sociale. Les pratiques, bien que justifiées individuellement, peuvent entrer en concurrence sur le terrain (concurrence entre des programmes de distribution de vivres à visée humanitaire et des programmes de distribution de semences locales à visée développementaliste). Cela génère de la confusion et une perte de confiance dans les institutions pour les populations locales.

23. Le projet RAPS (Réseau des acteurs de la protection sociale) interroge les jeux d'acteurs au niveau national afin de comprendre comment se structure la protection sociale malgache.

24. Bierschenk T., Chauveau J.-P. & Olivier de Sardan J.-P. (2000). Courtiers de développement. Les villages africains en quête de projets. Collection « Homme et sociétés », édition Karhala.



### *Appuyer les systèmes endogènes : une action nécessaire mais difficile*

Au Niger, Bodé Sambo rappelle que le Dispositif national de gestion et de prévention des crises alimentaires (D.N.G.P.C.A.) dispose d'un mécanisme de protection sociale combinant un système d'informations avec des actions en direction des populations vulnérables (distributions gratuites de vivres, vente à prix modéré de céréales ou d'aliments du bétail). Des évaluations du pâturage sont effectuées en fin de saison des pluies, évaluations en fonction desquelles des programmes de réponses sont proposés. En dehors de ce mécanisme officiel, peu de filets sociaux ciblent les populations pastorales au Sahel et l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, citoyenneté) est faible. Chaque groupe pastoral dispose d'un fonctionnement spécifique. L'étape du ciblage soulève de nombreuses difficultés car il faut connaître les circuits de mobilité des éleveurs afin d'apporter une réponse adaptée à leur niveau de vulnérabilité en tenant compte de leurs déplacements.

Pour appuyer les systèmes endogènes utilisés par les ménages pastoraux sans les affaiblir, il faut tout d'abord connaître de manière approfondie les mécanismes endogènes de solidarité. Des projets ont tenté de répliquer le système de *Habbanae*, sans réel succès : des distributions de kits de chèvres à des femmes ont été expéri-

mentées. Cependant, sans le code d'honneur dans lequel s'inscrit le don de bétail dans les systèmes traditionnels, les mécanismes ne perdurent pas surtout en milieu pastoral. Comprendre les bouleversements qui touchent la communauté pastorale au Niger est également nécessaire. Les systèmes endogènes sont affaiblis par l'insécurité (vol de bétail) et par les crises alimentaires et les sécheresses successives. Les jeunes éleveurs ne souhaitent plus aller en transhumance et préfèrent se fixer ou migrer en zone urbaine. Tout ceci met la pression sur les mécanismes de solidarité qui doivent être renforcés pour pouvoir attirer et remobiliser les nouvelles générations.

Lors des échanges, il est apparu que le concept de protection sociale informelle reste toujours un champ pour la recherche et sa définition a suscité de nombreuses questions dans la salle. Le premier commentaire a concerné la terminologie employée pendant la présentation, notamment les termes « informel et endogène » pour désigner les formes locales de solidarité. Si ces termes présentent bien des limites, il n'existe pas aujourd'hui d'alternatives adéquates pour les remplacer. Ils permettent d'être compris par tous et n'empêchent pas la prise en compte du caractère social innovant de ces mécanismes. Une seconde question concernait la réaction des systèmes informels face à des crises covariantes (changement climatique par exemple). Bodé Sambo a indiqué que dans le cas des sociétés peules Wodaabé, la mobilité est considérée comme une forme d'adaptation aux changements climatiques, permettant aux pasteurs de se replier avec leur troupeau dans certaines zones stratégiques. Mais lorsque la mobilité est réduite ou menacée, les chocs covariants impactent négativement la société en entier.

Les inégalités d'accès aux mécanismes informels ont de même été questionnées. Cette remarque interroge également les relations interpersonnelles et sociales des individus au sein d'une communauté donnée. Il existe des mécanismes d'exclusion et d'auto-exclusion des mécanismes endogènes lorsqu'un individu n'est pas en mesure de satisfaire ses propres obligations sociales. Lors de l'élaboration des politiques publiques, il est important de tenir compte des pratiques informelles de protection sociale afin de prévoir et d'adapter les capacités contributives et de s'appuyer sur un capital de confiance, essentiel à l'utilisation/l'appropriation des dispositifs proposés et mis en place.

## 5. Les impacts du ciblage sur les dynamiques locales : exemples des transferts monétaires d'urgence au Mali et au Niger

La problématique du ciblage occupe de nombreux débats techniques et politiques en Afrique subsaharienne. Les dispositifs de ciblage des bénéficiaires d'un programme de filet social ont des implications directes sur les communautés et sur les dynamiques sociales et économiques locales. Ils peuvent être source de tensions intra et inter familiales. Cette séquence a pris la forme d'un débat entre deux chercheurs anthropologues travaillant en Afrique subsaharienne qui ont apporté leurs regards critiques sur les implications sociales et politiques des dispositifs de ciblage, dans deux contextes différents de crise, au Niger<sup>25</sup> et au Mali<sup>26</sup>.

### Interactions entre dispositifs de ciblage et dynamiques locales

L'une des principales critiques adressées aux dispositifs de ciblage est qu'ils introduisent des règles et des normes imposées de l'extérieur<sup>27</sup>, par les organismes en charge de transferts monétaires. Ces « modèles voyageurs »<sup>28</sup> s'inscrivent en décalage avec les pratiques et normes locales. Il s'agit de « la revanche des contextes » : lorsqu'une mesure apparaît illégitime, il est alors légitime de la contourner. Ainsi, une partie importante de la population des villages ruraux bénéficiaires de transferts monétaires au Niger récuse le principe même du ciblage et ne comprend pas son sens. Comment distinguer les plus pauvres dans un contexte de pauvreté généralisée ? L'effet de seuil créé par le ciblage apparaît aux yeux des populations comme arbitraire. La définition de la pauvreté selon des critères statistiques ne correspond pas à l'approche perçue localement. Au Niger, la pauvreté ne se comprend pas uniquement au niveau des ressources monétaires disponibles mais aussi au niveau du réseau mobilisable (capital social)<sup>29</sup>. La pauvreté est souvent présentée comme un état stable et de long terme, tandis qu'elle est très souvent transitoire et/ou saisonnière.

Au-delà des règles constitutionnelles, les règles du ciblage opérationnelles (Ostrom, 1986) sont également contestées et contournées par les populations et les élites locales. En théorie, le ciblage communautaire permet à une assemblée générale de désigner la liste des personnes considérées comme étant les plus démunies (cf. séquence 2). Initialement conçue pour faire participer l'ensemble du village (dont les plus démunis) à la décision et utilisée comme gage démocratique, cette étape du ciblage communautaire est selon Jean-Pierre Olivier de Sardan imposée de l'extérieur et ne correspond pas à un mode de fonctionnement local. Les assemblées générales sont, dans un village nigérien, un lieu de parole contrôlé par les chefs, les courtisans, les hommes de manière générale.

Fabrice Escot note qu'au Mali et généralement au Sahel, le ciblage commence dès l'annonce par le bailleur de l'enveloppe budgétaire allouée à l'aide en question et donc du quota de ménages bénéficiaires. Chaque organisme d'aide met en œuvre sa propre technique de ciblage (technique mixte inspirée des étapes de ciblage théoriques et qui évoluent selon le contexte de mise en œuvre). Le ciblage communautaire, comme la vérification statistique, s'ils sont censés compenser leurs faiblesses

**Fabrice Escot** est chercheur à MISELI, bureau d'études en anthropologie du développement au Mali. Il a basé son intervention sur une étude réalisée dans le Nord Mali en 2016 autour des transferts monétaires à usage multiple pluriannuels.

**Jean-Pierre Olivier de Sardan** est chercheur au LASDEL, le Laboratoire d'études et de recherches sur le développement au Niger. Son intervention s'est appuyée sur une étude de 2013 sur les programmes de transferts monétaires mis en œuvre par les O.N.G. au Niger.

25. Au Niger, les transferts monétaires ont été mis en place à la suite de la crise alimentaire de 2005 et répondaient à une logique humanitaire d'urgence.

26. Au Mali, les transferts monétaires ont été mis en place en 2012-2013 à la suite de la crise climatique et politique. Imaginés premièrement dans l'urgence, les transferts monétaires ont ensuite été repris par la Banque mondiale notamment dans un objectif développementaliste.

27. Cf. règles constitutionnelles d'Ostrom : Ostrom E. (1986), *An Agenda for the Study of Institutions*, Public Choice, vol. 48, n°1, p. 3-25.

28. Le concept de modèle

voyageur renvoie aux mécanismes de transferts monétaires mis en Afrique sans prise en compte du contexte d'implémentation. Ils ont été élevés au rang d'outils incontournables du développement et voués à l'exportation à l'échelle internationale, à la suite des *success stories* en Amérique latine (*Miracle mechanisms, traveling models, and the revenge of the contexts. Cash transfer programs: a textbook case, Chapter 2, in Cash transfers: the revenge of contexts. An anthropological approach*, edited by J.-P. Olivier de Sardan & E. Piccoli (In press, Berghahn Press).

29. Le LASDEL a effectué différentes études interrogeant les multiples interprétations de la pauvreté dans des villages au Niger. De nombreuses définitions ont été données comme : « est pauvre celui dont la fille est jolie mais auprès de laquelle personne ne vient courtiser » ou bien « est pauvre celui qui fait sécher un reste de repas pour avoir de quoi manger le soir ».

mutuelles, restent peu fiables en raison (i) des dérives politiques lors des séances de ciblage communautaire ; (ii) de la difficulté de recueillir des données lors des enquêtes ménage. La composition des listes des bénéficiaires sera le reflet des règles en place dans les communautés et du type de gouvernance locale en place.

### **Les mécanismes de redistribution et leurs implications sociales et politiques**

Ainsi, non satisfaites des étapes de ciblage, les populations mettent en œuvre de nombreux contournements, réappropriations et redistributions, que ce soit au moment du ciblage ou de la distribution de l'aide. Selon Fabrice Escot, une redistribution peut avoir lieu pour des raisons de fierté et d'honneur, ou pour renforcer le lien avec le chef de village ou avec l'imam. La part du chef en constitue un exemple. Au Mali, si le volume et la nature des redistributions entre les mondes Sonrai et Touareg différent (ponction à la base ou partage de la ressource à tour de rôle), la réallocation est monnaie courante.

Selon Fabrice Escot, ces stratégies ne créent ni de dynamiques négatives ni de dynamiques positives car les transferts monétaires sont réappropriés selon les règles communautaires préexistantes. Dans une société moins inégalitaire, la redistribution fera en sorte que tous les ménages bénéficient de l'aide et renforcera donc ici un cas de figure plutôt positif. À l'inverse, dans un contexte plus autoritaire et plus inégalitaire, les transferts monétaires et la réappropriation vont venir renforcer les jeux de pouvoir locaux. Les transferts monétaires ne mettent pas en péril les solidarités mais peuvent renforcer des mécanismes contre lesquels les agences de mise en œuvre veulent lutter par ailleurs.

Pour Jean-Pierre Olivier de Sardan, les mécanismes de transferts monétaires ont un impact sur les solidarités locales. Selon lui, l'origine de l'argent importe car dans des pays dépendants à l'aide, tout le monde va vouloir en bénéficier. L'aide peut être considérée comme une sorte de mécénat qui, dans le cas des transferts monétaires, cible uniquement les plus vulnérables. Il existe toutefois des formes locales de mécénat, telles que la zakat ou le mécénat de la diaspora. Ces deux types d'aides vont viser tout le village, ou du moins ceux qui la nécessitent, et ne ciblent pas uniquement une certaine catégorie de la population. L'envoi d'argent de la diaspora va ainsi permettre de payer l'impôt du village, ou d'acheter des vivres en cas de sécheresse. La logique et la vision sont donc sensiblement différentes. Le mécénat de l'aide s'inscrit par ailleurs dans une importante logique de circulation monétaire. Il existe un décalage important entre le revenu gagné par l'activité professionnelle et la circulation monétaire (en raison des dépenses sociales et des logiques de solidarité).

### **Catégories et critères mobilisés lors du ciblage**

Une autre critique du ciblage est l'imposition de catégories provenant de l'extérieur. Lors du ciblage communautaire au Niger, il est demandé aux participants de classer les habitants du village au sein de quatre catégories : nanties, moyennement pauvres, pauvres et très pauvres. Les personnes très pauvres recevront les transferts monétaires. Toutefois, cette catégorisation ne correspond pas à la vision locale et amène à des situations ubuesques. Ce tri, arbitraire, est récusé par les populations



qui ne font aucune différence entre le dernier pris et le premier refusé.

La catégorie « ménage » apparaît également comme non pertinente. Pour éviter les tensions au sein de ménages polygames et s'adapter aux évolutions des familles (ménage avec des femmes chefs de ménage, des femmes seules, divorcées...), les organismes d'aide définissent un ménage par une femme et ses enfants. Toutefois, au Mali et au Niger, les ménages s'inscrivent dans des unités de production dont la taille est très souvent importante : 5-6 à 30 personnes peuvent, sous l'autorité du chef de ménage, devoir partager une ressource commune. Des réallocations entre les ménages d'une même unité de production sont fréquentes. Le ciblage perd de son sens car la somme allouée est prévue pour permettre de subvenir aux besoins nutritionnels d'un unique ménage et non de plusieurs. La reconnaissance des femmes chef de ménage est encore difficile (faible enregistrement) ce qui complique leur accès aux aides. Les situations des ménages sont complexes et mouvantes et ne sont pas prises en compte au sein des systèmes de ciblage.

Les femmes d'ailleurs sont souvent choisies pour être bénéficiaires des transferts monétaires et ceci pour deux raisons. L'une idéologique s'inscrit dans une vision politique de promotion du rôle des femmes au sein de la société. L'autre, pragma-



tique, considère que les femmes gèrent les affaires de la maison et sauront donc utiliser au mieux les ressources des transferts monétaires. Ce choix délibéré n'est pas attentif à l'organisation au sein des familles et à la répartition des budgets séparés entre l'homme et la femme au Niger et au Mali où c'est l'homme qui est en charge d'effectuer les achats alimentaires. Donner l'argent à la femme conduit souvent à une redistribution à son mari, voir à une utilisation personnelle qui peut attiser les tensions au sein du couple. Pour Fabrice Escot, le transfert à la femme ou à l'homme a peu d'importance dans la majorité des cas, car les ressources seront mobilisées en grande partie pour l'alimentation de la famille et les redistributions entre homme et femme sont généralisées.

### **Nouveaux acteurs émergents et rôle des communes**

Au Mali, il existe une forte différence dans l'implication de la mairie entre les programmes d'États et les programmes des O.N.G. La majorité des programmes gouvernementaux vont impliquer les mairies par obligation institutionnelle. À l'inverse, les O.N.G. vont fonctionner de manière sensiblement différente et vont mettre les mairies à distance car elles les considèrent comme des émanations de la chefferie. Ce présupposé est justifié par le fait qu'au Mali le maire d'une commune va

souvent être un parent proche ou un ami du chef du village (situation assez différente au Niger). Passer par les mairies implique d'ajouter un nouvel interlocuteur et risque d'engendrer de nouvelles manipulations. Actuellement au Nord Mali, les tensions politiques entraînent une mise à l'écart de ces collectivités. Lorsqu'elles sont impliquées, les mairies sont mobilisées en tant que chambres d'enregistrement qui valident les listes et interviennent très peu.

Au Niger, la situation diffère du Mali, même si les mairies sont quelques fois court-circuitées par les acteurs de l'aide humanitaire. La chefferie locale est généralement tenue à l'écart des élections municipales : les chefs sont membres de droit, sans réel droit de vote. Généralement, les maires disposent d'une vraie autonomie vis-à-vis des chefs. En 2005, au commencement des programmes de transferts monétaires d'urgence au Niger, l'État avait souvent recours aux mairies pour effectuer le ciblage et les distributions. Mais la multiplication de programmes par les O.N.G. a entraîné un oubli des mairies dans le processus alors même que le secours aux indigents est une composante importante de leurs attributions. Dans certains villages au Niger, un malaise est créé par l'importante différence qu'il existe entre les montants des transferts monétaires et le budget des mairies : la somme totale des aides apportées peut constituer cinq à sept fois le budget alloué aux mairies, sans que ces dernières ne soient consultées ou impliquées.

### **L'absence de critique adressée aux transferts monétaires**

Les transferts monétaires constituent au Mali et au Niger un important flux monétaire et reçoivent peu de critiques que ce soit de la part des O.N.G., des mairies, des



bénéficiaires ou des non bénéficiaires. La majorité des individus ont mis en place des stratégies spécifiques de captation de l'aide (cf. les « courtiers du développement »<sup>30</sup>) et la situation généralisée de grande dépendance à l'aide empêche l'expression de la critique, pourtant existante mais non formulée. Selon J.-P. Olivier de Sardan, « *personne ou presque ne croit au ciblage et au fait qu'il s'agisse d'une technique juste et équitable* ». Les bénéficiaires des transferts monétaires justifient leur inclusion soit par la chance, soit par la relation privilégiée qu'ils ont avec la chefferie locale ou avec les agents d'O.N.G. Les non-bénéficiaires considèrent leur non-inclusion comme de la malchance ou comme le résultat du fait qu'ils n'ont pas profité des réseaux clientélistes. De plus, la grande hétérogénéité des programmes, des montants ainsi que des méthodes utilisées par les O.N.G., font porter sur les transferts monétaires le soupçon généralisé qu'ils sont constamment détournés. Ceci est accentué par le décalage entre la liste établie par les bénéficiaires lors du ciblage communautaire et la liste finale qui ne correspond pas au choix de départ. Des systèmes correctifs ont été instaurés, tels qu'un numéro vert ou des comités de plaintes, mais ils sont peu utilisés, peu existants et peu efficaces.

30. Bierschenk T., Chauveau J.-P. & Olivier de Sardan J.-P. (2000). *Courtiers de développement. Les villages africains en quête de projets*. Collection « Homme et sociétés », édition Karthala.

Les échanges qui ont fait suite au débat ont tout d'abord tourné autour de la position et des objectifs du chercheur vis-à-vis des acteurs institutionnels et opérationnels. Un participant a déploré le manque de recommandations en termes de politiques publiques dans les études et dans les propos des chercheurs. Pour lui, les chercheurs ne devraient pas uniquement donner un diagnostic mais également aider les décideurs à mieux définir les orientations politiques. Jean-Pierre Olivier de Sardan a répondu que les chercheurs ne sont pas destinés à construire des politiques publiques, travail réservé à des spécialistes et des hommes et femmes politiques, mais peuvent se positionner en appui. Les études réalisées par le LASDEL ciblent ainsi en premier lieu les fonctionnaires nigériens à qui sont destinés les diagnostics effectués. Mais les chercheurs, notamment au LASDEL, rencontrent des difficultés face au manque de réactivité des institutions et des O.N.G. dans la prise en compte des diagnostics. La relative déconnexion entre les bureaux d'études et les gouvernements ne garantit-elle pas également aux chercheurs leur indépendance ?

S'est aussi posée la question de l'articulation entre les études qualitatives et quantitatives pour démontrer les stratégies de contournement et de réappropriation des dispositifs de ciblage par les populations locales : si ces contournements sont fréquents, connaître leur volume (% de la part redistribuée) est également essentiel. Le quantitatif est très complémentaire et ne doit pas être opposé. Des participants ont fait savoir que la quantification des contournements était une chose cruciale et qu'il ne s'agissait peut-être pas de dynamiques présentes à chaque fois. Une question a aussi porté sur les impacts de tels dispositifs sur les institutions locales mais les deux intervenants ont déclaré qu'il était difficile d'établir une réponse sans recherche approfondie. Pour finir, Jean-Pierre Olivier de Sardan a apporté un regard critique et sceptique sur l'établissement des registres sociaux unifiés à cause du manque de fiabilité des données statistiques disponibles dans certains pays d'Afrique de l'Ouest.

# Conclusion de la journée : principaux messages de la journée et pistes futures de travail pour l'IRAM

## Messages clés de la journée d'études

La Journée d'études 2019 a été l'occasion de confronter différentes visions, certaines théoriques, d'autres plus concrètes ou institutionnelles, issues des profils variés des intervenants invités. Politique et opérateurs nationaux, chercheurs et bailleurs ont pu discuter et présenter chacun leurs positions vis-à-vis des implications sociales et politiques de l'expansion récente des programmes de filets sociaux en A.S.S. sur les populations notamment. Les processus d'intervention des programmes de filets sociaux ont des impacts sur les stratégies informelles de protection sociale et sur les dynamiques sociales et économiques locales. Les enjeux liés à la pérennisation des filets sociaux et au processus d'institutionnalisation politique des filets sociaux et plus largement de la protection sociale en A.S.S. ont été également au centre des discussions.

### *Forte institutionnalisation des programmes de filets sociaux avec des niveaux d'appropriation par les États très variables d'un pays à l'autre*

Si les programmes de filets sociaux ont largement été initiés par les agences de développement internationales et les O.N.G. en A.S.S., les États aujourd'hui se les approprient et institutionnalisent ces programmes dans leurs organes politiques (création de cellule de filets sociaux) et formulent des stratégies d'extension de la protection sociale en intégrant cette dimension d'assistance sociale dans leur politique publique. L'opportunité politique existe donc en A.S.S. mais les avancées en termes de développement et d'articulation des politiques de filets sociaux (entre elles et avec celles des autres secteurs) diffèrent d'un pays à l'autre. D'un côté, au Mali et au Niger, les programmes de filets sociaux sont à l'origine développés comme réponse d'urgence aux crises alimentaires et socio-politiques que ces deux pays connaissent. Ainsi, les acteurs internationaux de l'humanitaire sont à l'initiative des principaux programmes de filets sociaux. L'articulation de ces programmes de filets sociaux d'urgence avec ceux dits de développement plus structurels est faible. L'appropriation par les États est initiée (création de la cellule de filets sociaux au sein du Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger) mais reste balbutiante<sup>31</sup>. Le financement des programmes reste très dépendant de l'aide internationale.

De l'autre côté, le Sénégal développe des programmes de filets sociaux suite à un constat d'échec des politiques de lutte contre la pauvreté. L'ancrage de ces programmes n'est donc pas lié à la sécurité alimentaire et nutritionnelle comme au Niger et au Mali. Le pays met en place depuis 2005 une stratégie intégrée de protection sociale en concentrant les efforts sur les ménages les plus pauvres (utilisation de la base de données du registre national unique et cumul des aides sociales et productives en faveur des mêmes bénéficiaires); en articulant au sein d'une seule institution<sup>32</sup> les objectifs spécifiques de chaque programme à un objectif commun de développement communautaire; en s'engageant politiquement et financièrement (une grande partie des programmes est financée par le budget national) en faveur des filets sociaux.

31. Au Mali, malgré l'existence de cadre de concertation et des tentatives d'harmonisation intéressantes, les filets sociaux sont développés dans trois cadres parallèles, avec des programmes ancrés dans différents ministères (ministère de l'Économie, ministère de l'Humanitaire et de la Solidarité) et mis en œuvre par différentes agences (Banque mondiale, UNICEF, ECHO, O.N.G.).

32. Ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale.

### *Des formes micro-locales de protection sociale peu prises en compte dans la formulation des politiques publiques*

Les pratiques informelles de solidarité ont été décrites et soulignées comme incontournables lors de l'élaboration d'une politique de protection sociale. Peu prises en compte jusqu'ici, elles représentent pourtant (i) un filet de sécurité majeur pour les populations qui y recourent à chaque difficulté ; (ii) une part non négligeable des ressources du ménage qui aident leurs proches (aide réciproque). Les stratégies sont multiples et font appel à un réseau complexe d'acteurs (sphère familiale, sociale, institutionnelle...). Ces mécanismes de solidarité sont plus ou moins efficaces pour sécuriser les actifs du ménage (humains ou productifs). En milieu pastoral, les pratiques du confiage ont contribué (et contribuent toujours malgré les effets des crises politiques et alimentaires qui les affaiblissent) à la sauvegarde des modes de vie pastoraux. Ces pratiques peuvent également être synonymes de reproduction d'inégalités sociales et d'inscription des personnes dans des réseaux de dépendance et des logiques de pauvreté sur le long terme. Les formes micro locales de protection sociale sont des reflets fidèles de la structuration sociale et des jeux d'acteurs spécifiques à chaque territoire. La multiplicité des formes de protection sociale informelle rend difficile leur prise en compte dans une politique générale et nationale de protection sociale. Les politiques publiques restent peu adaptées aux contextes et peu appropriées par les populations.



### *Poids des modalités d'intervention des programmes de filets sociaux sur les normes sociales locales : des avis contrastés*

Les discussions concernant les implications des programmes de filets sociaux et des normes relatives à leur mise en œuvre sur les dynamiques sociales locales ont laissé émerger deux positionnements contrastés : d'une part, les règles et normes de ciblage ou de distribution d'un programme de filets sociaux n'ont pas ou peu d'impact sur les dynamiques sociales locales car les règles communautaires de gouvernance locale prévalent sur celles qui viennent de l'extérieur : les transferts monétaires ne mettent pas en péril les solidarités mais peuvent renforcer des mécanismes contre lesquels les agences d'aide veulent lutter par ailleurs (renforcement des asymétries de pouvoir notamment) ; d'autre part, les règles imposées de l'extérieur notamment celle du ciblage, celle d'allouer l'aide aux femmes prioritairement ou celle qui implique une entrée ménage comme modalité d'intervention, viennent en contradiction avec les règles sociales locales et peuvent déstabiliser ou mettre sous tension des mécanismes de solidarité traditionnelle. Par exemple, les populations ne sont pas consultées lors de l'élaboration des programmes qui ne tiennent donc pas compte de leur forte réticence à concentrer l'aide sur certains bénéficiaires (principe même du ciblage) ou de l'impossibilité pour une aide de faire bénéficier un ménage unique, ménage qui appartient et dépend d'une unité de production plus large.

## Pistes de travail pour l'IRAM

À l'issue de cette journée d'études, nous retenons plusieurs pistes de travail pour l'IRAM. Ces axes de réflexion ont émergé des discussions et peuvent faire l'objet d'une attention particulière lors de futures discussions et projets d'étude avec les partenaires, décideurs politiques comme acteurs internationaux. Les thèmes dégagés ci-dessous sont pour la plupart transversaux (économie, sociologie, anthropologie...) et ont peu fait l'objet d'analyse (pour les nouveaux dispositifs). Ils appellent à une collaboration resserrée avec la recherche.

### *Thème 1. Analyse de la protection sociale informelle*

Accompagner les acteurs institutionnels à mieux connaître les mécanismes de solidarité endogènes. Évaluer les effets (positifs comme négatifs) des politiques publiques de protection sociale sur les mécanismes informels et analyser quelles sont les implications en termes de conception et de mise en œuvre des dispositifs formels.

### *Thème 2. Modalités, ampleur et conséquences de réappropriation locale des règles*

Évaluer dans quelle mesure la réappropriation locales des règles par les acteurs impacte les effets d'un programme de filets sociaux. Évaluer avec les opérateurs quel degré de flexibilité doit être laissé aux acteurs de terrain pour mettre en œuvre les modalités prévues initialement par les programmes et quelles sont les conséquences en termes de réajustement des dispositifs.

### *Thème 3. Suivi et analyse des processus de construction institutionnelle et technique des registres de bénéficiaires*

Suivre l'évolution de la mise en place des dispositifs (registres sociaux vs registres intégrés de bénéficiaires) et analyser la construction politique et l'acceptabilité des acteurs à les utiliser pour leur mise à l'échelle.

### *Thème 4. Accompagnement des processus d'implication progressif des collectivités territoriales et des services de l'État dans les schémas de décision et politiques de mise en œuvre des programmes de filets sociaux*

Analyser les rôles et responsabilités de ces acteurs en termes d'action sociale et voir dans quelle mesure et à quelles conditions ils seraient en capacité de participer à la gestion et la mise en œuvre de ces programmes.

### *Thème 5. Analyse de la capacité de réaction des dispositifs de protection sociale aux contextes de crises alimentaires et socio-politiques.*

Accompagnement du processus technique et institutionnel d'articulation des filets sociaux d'urgence et ceux dits de développement.

D'autres sujets soulignés lors des débats et des échanges entre les intervenants seront également incontournables dans les études à venir : Accompagnement des acteurs à définir et mettre en œuvre des stratégies de financement des politiques et programmes de protection sociale ; Analyse des convergences à promouvoir entre filets sociaux orientés sécurisation alimentaire et filets sociaux orientés santé ; Analyse des questions autour de la graduation et de la sortie des programmes d'assistance sociale : dans quelle mesure la mise en place d'une combinaison de mesures sociales et productives (complémentarité des filets sociaux avec des programmes liés au développement du marché du travail ou avec des investissements sectoriels — notamment dans l'agriculture et la microfinance) permettrait une autonomisation du ménage aidé ? ; Analyse des synergies entre protection sociale ciblée sur les jeunes et intégration sociale et économique de cette catégorie de population...



## Références et repères bibliographiques

---

- Angelo By Maliki, Ngaynaaka : l'élevage selon les wodaabe, avril 1982. 37 p.
- Arnold C., Conway T., & Greenslade M., 2011, *Cash transfers evidence paper*. Londres : DFID.
- Bastagli F. Hagen-Zanker, Harman L., Barca V., et al. (2016), *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of program impact and of the role of design and implementation features*. Overseas Development Institute publication, Londres.
- Beegle K., COUDOUEL A. & Monsalve E. (2018), Les filets sociaux en Afrique. Comment réaliser pleinement leur potentiel ? Agence française de développement & Banque mondiale, coll. Afrique en développement. D.O.I. : 10.1596/978-1-4648-1164-7.
- Bierschenk T., Chauveau J.-P. & Olivier de Sardan J.-P. (2000). Courtiers de développement. Les villages africains en quête de projets. Collection « Homme et sociétés », édition Karthala
- Caeyers B. & Dercon S. (2012), *Political connections and social networks in targeted transfer programs: Evidence from rural Ethiopia*, *Economic Development and Cultural Change*, 60(4), 639–675. <http://dx.doi.org/10.1086/665602>.
- Cherrier C. (2015), *Examining the Catalytic Effect of Aid on Domestic Resource Mobilisation for Social transfers in Low-Income Countries*. Working Paper, 2015-3, UNRISD research project 'The Politics of Domestic Resource Mobilization for Social Development.' United Nations Research Institute for Social Development, Genève.
- Del Ninno C. & Mills B. (2015), Les filets sociaux en Afrique. Méthodes efficaces pour cibler les populations pauvres et vulnérables en Afrique. Ouvrage co-publié par l'A.F.D. et la Banque mondiale.
- Dercon S. (2006), La vulnérabilité : une perspective microéconomique. In *Revue d'économie du développement*, Sécuriser le développement dans un monde instable, n°20/4, 79-118, De Boeck Université Ed.
- Desplats C. & Razafindrakato M. (2018), Les mécanismes de sécurisation des conditions de vie en milieu urbain malgache. Les réseaux sociaux comme outil privilégié de protection sociale (*The mechanisms of standard of living's security in the malagasy urban area*), *Internship report, Research project Protect (Social protection in Madagascar)*, Université de Bordeaux.
- Devereux S. & Sabates-Wheeler R. (2004), *Transformative social protection*, *IDS Working Paper*, 232.
- Diagne (2017), Étude des synergies possibles entre les méthodologies de ciblage HEA et le Registre national unique au Sénégal. Rapport d'étude Collectif O.N.G. CORRIANS.
- Ellis F. (2012), *We Are All Poor Here? Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa*. *Journal of Development Studies*, 48:2, 201-214, D.O.I. : 10.1080/00220388.2011.625408
- Escot (2018), Le ciblage dans les systèmes de protection sociale : Étude de ciblage comparative au Mali (cercle de Gao) 2016-17. Rapport MISELI pour la Banque mondiale.
- Fauroux (2002), Comprendre une société rurale. Une méthode d'enquête anthropo-



- logique appliquée à l'Ouest malgache
- Gondard-Delcroix C., Randriamanampisoa H., Lazamanana P.A. & Andrianjakatina A. (2019), *Diversity of social protection forms in Madagascar. A multi-scalar and multi-actor approach*, Cahiers du GREThA, n°2019-11.
- Grosh M., Del Ninno C., Tesliuc E., Ouerghi A. (2008), *For protection and promotion: The design and implementation of effective safety nets*. World Bank, Washington, DC.
- Guérin I. (2011), Travail illégal et servitude pour dette en Inde du Sud. In Les paradoxes de l'économie informelle. À qui profitent les règles?, Karthala, Fontaine L. & Weber F, pp. 93-112.
- Hidrobo M., Hoddinott J., Kumar et al. (2018), *Social Protection, Food Security, and Asset Formation*, *World Development* vol. 101 (2018), pp. 88–103.
- Inter-réseaux (2013), Politiques de protection sociale contre l'insécurité alimentaire : quels enjeux pour les paysans? Bulletin de synthèse Souveraineté alimentaire. <http://www.inter-reseaux.org/vie-du-reseau/actualites-d-inter-reseaux/article/fiches-techniques-filets-sociaux>
- <http://www.inter-reseaux.org/publications/autres-publications/article/4-fiches-comprendre-la-protection?lang=fr> ;
- <http://www.inter-reseaux.org/publications/revue-grain-de-sel/59-62-quelles-politiques-pour-les/>
- Kabeer N., Waddington H. (2015), *Economic impacts of conditional cash transfer programmes: a systematic review and meta-analysis*. *Journal of development effectiveness*, 7 (3), pp. 290-303. ISSN 1943-9342.
- Kameli et al. (2017), Étude comparative des méthodes de ciblage utilisées pour identifier les ménages les plus pauvres dans le cercle de Gao, Mali. Résultats étude IRD.
- Merrien F.-X. (2013), La protection sociale comme politique de développement : un nouveau programme d'action sociale. *Revue internationale de politique de développement*, 4.2, <http://journals.openedition.org/poldev/1519> ; D.O.I. : 10.4000/poldev.1519
- Olivier de Sardan J.-P. (2014), La manne, les normes et les soupçons : Les contradictions de l'aide vue d'en bas. *Revue Tiers Monde*, 3, 197–215. <http://dx.doi.org/10.3917/rtm.219.0197>.
- Olivier de Sardan J.-P. (2018), *Miracle Mechanisms, Traveling Models, and the Revenge of the Contexts. Cash Transfer Programs: A Textbook Case*. In *Cash Transfers in Context. An Anthropological Perspective*, Olivier de Sardan & Piccoli eds, London, Berghahn.
- Ostrom E. (1986), *An Agenda for the Study of Institutions*, *Public Choice*, vol. 48, n°1, p. 3-25.
- Oxford Policy Management (2015), *Shock-responsive social protection systems. A research programme for DFID*.
- Platteau, J.-P., *Traditional Systems of Social Security and Hunger Insurance: Past Achievements and Modern Challenges*, *Social Security in Developing Countries*, Ahmad et al. (éds), Clarendon Press, Oxford, Royaume-Uni, 1991.
- Ralston L., Colin A., Hsiao A. (2017), *A Meta-Analysis of Social Safety Net Programs in Africa*. *Policy Research Working Paper*, 8255, World Bank, Washington, DC.
- Ridde V., Kadio K., Malle S. O. (2014), Les difficultés d'accès aux soins de santé des

- indigents vivant dans des ménages non pauvres, Santé publique, volume 26, n°1, Janvier-février 2014.
- Schnitzer (2016), *How to Target Households in Adaptive Social Protection Systems? Relative Efficiency of PMT and HEA in Niger*. Rapport Banque mondiale.
- Sen A. (1995), *The Political Economy of Targeting*, in Van de Walle D. & Nead K. eds., *Public Spending and the Poor*, Washington, DC, World Bank.
- Slater R. & Cord A. (2009), *Social Protection, Rural Development and Food Security: Issues paper on the role of social protection in rural development*. Overseas Development Institute, London.
- Stavropoulou M., Holmes R. and Jones, N. (2017), *Harnessing informal institutions to strengthen social protection for the rural poor*, *Global food security*, n°12, pp. 73-79.
- Thoreux M., Bichard A., Ndiaye S., Souza D. and Pozarny P. (2017), Évaluation qualitative et prospective du programme de transferts monétaires au Sénégal. *Food and Agriculture Organization of The United Nations publication*.
- Verpoorten R. & Verschraegen G. (2010), *Formal and informal social protection in Sub-Saharan Africa: a complex welfare mix to reduce poverty and inequality*, in Sutter C. (ed.), *Inequality beyond globalization: Economic changes, global transformations and the dynamics of inequality*, Berlin: Lit Verlag, pp. 311-334
- Wood G. & Gough I. (2006), *A comparative welfare regime approach to global social policy*. *World Development*, 34 (10). pp. 1696-1712. ISSN 0305-750X. D.O.I. : 10.1016/j.worlddev.2006.02.001
- World Bank (2018), *The State of Social Safety Nets 2018*. Washington, DC : World Bank. D.O.I.: 10.1596/978-1-4648-1254-5.

## Liste des acronymes

---

<b>AMO</b>	Assurance maladie obligatoire
<b>C.C.T.S.</b>	Cadre commun des transferts sociaux
<b>C.M.U.</b>	Couverture maladie universelle
<b>D.N.P.G.C.A.</b>	Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires
<b>H.E.A.</b>	<i>Household Economy Approach</i>
<b>I3N</b>	Initiative les Nigériens nourrissent les Nigériens
<b>LASDEL</b>	Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local
<b>O.N.G.</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>P.M.T.</b>	<i>Proxy Mean Test</i>
<b>P.N.B.S.F.</b>	Programme national de bourse de sécurité familiale
<b>P.N.P.S.</b>	Politique nationale de protection sociale
<b>P.S.E.</b>	Plan Sénégal émergent
<b>RAMED</b>	Régime d'assistance médicale
<b>RAMU</b>	Régime d'assurance maladie universelle
<b>R.N.U.</b>	Registre national unique/unifié
<b>R.S.U.</b>	Registre social unique
<b>S.N.P.S.</b>	Stratégie nationale de protection sociale

# Programme de la journée d'étude IRAM, 27 juin 2019

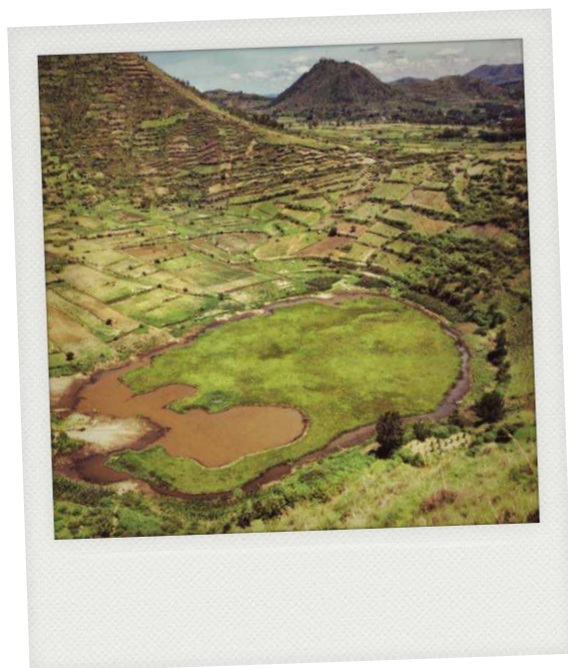
9 h-9 h 15	<b>Mot d'accueil et présentation de la journée</b> Étienne Beaudoux & Marie-Jo Demante, Président et Directrice de l'IRAM
9 h 15-10 h	<b>Économie politique de la protection sociale : introduction</b>  <i>Les filets sociaux dans les politiques de développement en Afrique subsaharienne : cadrage historique et analyse des jeux d'acteurs</i> Clare O'Brien, <i>Safety Nets &amp; Social Protection Unit</i> , PAM
10 h-11 h 15	<b>Filets sociaux et formes de solidarité endogène</b>  <i>Évolutions récentes des formes micro-locales de protection sociale en milieu pastoral (Niger) et rural (Madagascar)</i>  Dialogue entre Sambo Bodé (chercheur à l'université de Géographie de Niamey, Niger) & Claire Gondard Delcroix (chercheur à l'UMI Résiliences-I.R.D.)
11 h 45-12 h 15	<b>Dispositifs de ciblage dans les programmes de protection sociale en Afrique subsaharienne : cadrage technique</b>  Marie Thoreux, chargée de programme IRAM
13 h 45-15 h 15	<b>Implications des dispositifs de ciblage de programmes de transferts monétaires au Niger et au Mali</b>  <i>Perception et réappropriation par les acteurs locaux</i>  Discussion entre Fabrice Escot (chercheur à MISELI – Association de recherche en anthropologie des dynamiques locales au Mali) & Jean-Pierre Olivier de Sardan (chercheur au LASDEL – Laboratoire de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local au Niger).
15 h 45-17 h 15	<b>Les filets sociaux dans la stratégie d'extension de la protection sociale : quelles opportunités politiques en Afrique de l'Ouest ?</b>  <i>Table ronde</i>  Ismail Ahmed Aicha (direction nationale du Registre social, expert en mobilisation sociale, Mauritanie) ; Amadou Kanar Diop (conseiller technique au ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale, Sénégal) ; Yabilan Maman (coordonnateur de la cellule Crise alimentaire, D.N.P.G.C.A., Niger) ; Laurence Touré (chercheuse spécialisée en santé publique, MISELI-Mali).

## Présentation des intervenants

---

**AMADOU KANAR DIOP** est sociologue de formation, expert en protection sociale et en communication pour le développement. Entre 2013 et 2018, il a assuré la gestion des opérations du Programme national de bourses de sécurité familiale au Sénégal au sein de la Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale. Depuis 2019, il est conseiller technique chargé de la protection sociale et de la sécurité alimentaire auprès du ministère sénégalais du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale (ministère ayant la tutelle de l'ensemble des programmes sociaux au Sénégal).

**CLAIRE GONDARD DELCROIX**, Enseignante-chercheuse au GREThA (Université de Bordeaux) depuis 2007, est, depuis 2017, accueillie en délégation au sein de l'UMI Résiliences à l'Institut de recherche pour le développement (I.R.D.). Dans ce cadre, elle est en affectation au sein du CERED (Centre d'études et de recherches en économie du développement) de l'université d'Antananarivo et de l'IISS (Institut international des sciences sociales). Elle est actuellement responsable du projet de recherche *Protect* (Protection sociale à Madagascar : identifier et comprendre les formes innovantes de protection sociale en vue de transmission aux acteurs socio-économiques impliqués). Elle est également responsable de l'étude MAPNET (*Mapping social networks and communitary strategies in the South of Madagascar*), réalisée par l'I.R.D. pour la Banque mondiale. Ses thématiques de recherche portent sur les conditions de vie des ménages, les dynamiques de pauvreté, les réseaux sociaux et les systèmes de protection sociale, dont les systèmes informels à Madagascar.



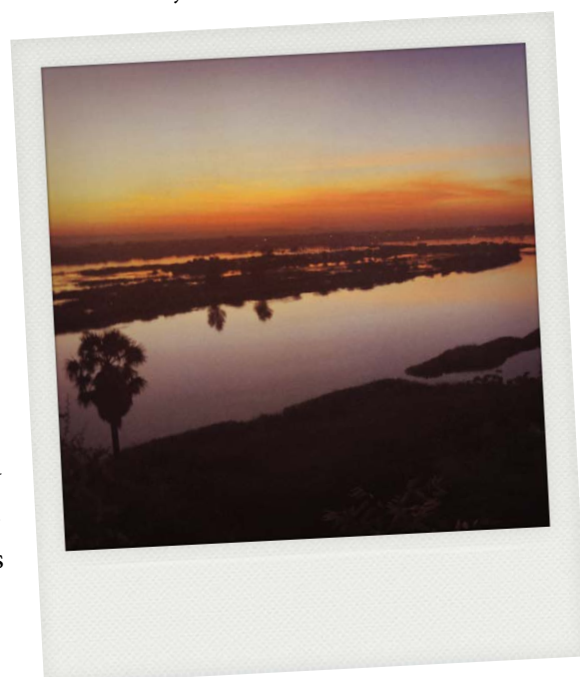
**CLARE O'BRIEN** travaille depuis janvier 2018 en tant que consultante senior dans l'équipe filets sociaux et protection sociale au siège du Programme alimentaire mondiale des Nations unies à Rome. Elle a auparavant travaillé 14 ans à l'*Oxford policy management* (OPM), un *think-tank* britannique. Elle a fourni un appui technique à des gouvernements de plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, notamment en contribuant à l'élaboration des politiques nationales de protection sociale en Côte d'Ivoire et au Congo-Brazzaville. Elle a participé à l'évaluation du *Hunger Safety Net Programme* mis en place au Kenya, et a mené un projet de recherche financé par la DFID, sur la thématique des systèmes de protection sociale réactive aux crises, avec des études de cas au Mali et au Lesotho.

**FABRICE ESCOT** est chargé de recherches au sein de MISELI, association malienne de recherche et de formation en anthropologie dans le développement, basée à Bamako. Il a notamment effectué des recherches autour des impacts du ciblage des programmes de filets sociaux sur les enjeux de pouvoir et les dynamiques sociales au Nord Mali, dont une étude comparative de la gouvernance des protocoles de ciblage des méthodes H.E.A. et P.M.T. en 2016-2017.

**ISMAËL AHMED AÏCHA**, expert en mobilisation sociale, est responsable du ciblage communautaire au sein du Registre social mauritanien à Nouakchott. Il encadre et supervise les équipes d'identification communautaire pour inscrire les potentiels bénéficiaires au sein du registre social national.

**JEAN-PIERRE OLIVIER DE SARDAN**, anthropologue français et nigérien, est le cofondateur du LASDEL (Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local) à Niamey, au Niger. Il est également directeur de recherche émérite au Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.) et directeur d'études à l'E.H.E.S.S. Il a notamment proposé des analyses socio-anthropologiques des politiques publiques et de développement en Afrique. Il a dirigé avec E. Piccoli un ouvrage collectif sur les transferts monétaires (*Cash Transfers in Context. An anthropological perspective*, Berghahn 2018) mettant en évidence les difficultés que rencontre ce « modèle voyageur » de protection sociale face aux contextes locaux.

**LAURENCE TOURÉ** est anthropologue et présidente de l'association MISELI, association malienne de recherche et de formation en anthropologie, basée à Bamako. Elle y encadre et mène depuis 2007 des recherches sur les politiques publiques de santé au Mali et travaille notamment sur les enjeux de protection sociale et d'exemption de paiement. Elle est notamment l'auteur de plusieurs articles portant sur les politiques d'exemption de paiement (*La baisse de qualité, prix à payer pour un meilleur accès aux soins? Perceptions sur les politiques d'exemptions de paiement des soins au Mali*. In *Les politiques de gratuité des soins en Afrique, Afrique contemporaine*, 243, 2013) et l'indigence (*À force de fuir les indigents, on ne les connaît pas... La difficile question de l'identification des indigents au Mali*, in *Les*



indigents et les politiques de santé en Afrique de l'Ouest, expériences et enjeux conceptuels, 2014).

**SAMBO BODÉ** est géographe à l'Université de Niamey, il est docteur en géographie, senior — enseignant chercheur et spécialiste du foncier pastoral — spécialiste des politiques foncières et de la prévention des conflits pastoraux. Ancien cadre du

Code rural du Niger et de l'équipe d'accompagnement des négociations entre acteurs de l'aménagement des espaces agro-pastoraux du Projet de sécurisation des systèmes pastoraux de Zinder, il connaît bien la problématique sociale et foncière de sécurisation des systèmes pastoraux et agro-pastoraux au Niger et dans la sous-région. Il travaille par ailleurs en collaboration avec la Haute Autorité à la consolidation de la paix.



**YABILAN MAMAN** est le coordonnateur national de la cellule Crises alimentaires au Niger depuis 2011. Il supervise au niveau national l'élaboration et la mise en œuvre du plan de réponses aux catastrophes et crises alimentaires. Il est conseiller principal du Premier ministre dans le domaine de la gestion des crises humanitaires et de la coordination des interventions des acteurs humanitaires en cas de crises alimentaires. Avant la cellule des Crises alimentaires, M. Yabilan a été coordonnateur de plusieurs projets de développement du secteur rural au ministère de l'Agriculture pendant une dizaine d'années. Il a aussi travaillé de 2005 à 2011 comme expert national dans le domaine de la sécurité alimentaire et des urgences agricoles avec la FAO au Niger.

*l'institut de recherches et d'applications des méthodes de développement*

[www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

IRAM Paris (siège social)  
49, rue de la glacière 75013 Paris  
téléphone : + 33 (0)1 44 08 67 67  
[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)

IRAM Montpellier  
Parc scientifique Agropolis – Bâtiment 3 – 34980 Montferrier-sur-Lez  
téléphone : + 33 (0)4 99 23 24 67  
[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org)