

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES



Niger: Amélioration des systèmes de protection sociale pour la sécurité alimentaire et la nutrition

APERÇU DE L'ÉTUDE

Un mécanisme d'assistance technique financé par ECHO, géré par le Programme alimentaire mondial (PAM), visait à étudier comment renforcer les systèmes de protection sociale dans les situations de déplacement forcé ou de fragilité, en vue de contribuer à l'agenda mondial d'apprentissage sur le moment et la manière dont ils peuvent être utilisés pour répondre aux besoins humanitaires d'une manière plus rentable, efficace et prévisible.

Une assistance technique à court terme a été fournie pour améliorer la conception ou la mise en œuvre des programmes dans neuf pays confrontés à des crises prolongées.¹ Chaque mission abordait un thème prioritaire identifié collectivement par les partenaires humanitaires et de développement, complétant et catalysant les efforts déployés par les gouvernements nationaux et leurs partenaires, l'objectif étant d'améliorer le bien-être des populations chroniquement pauvres ou vulnérables, celles affectées par des crises, celles vivant dans des situations de conflit ou des réfugiés. Les missions étaient axées sur les liens entre l'action humanitaire et la protection sociale : il s'agissait

notamment de recenser les bonnes pratiques et de formuler des recommandations pour améliorer la coordination institutionnelle, le transfert de connaissances, et des vecteurs tels que les systèmes d'information ou les mécanismes de paiement. Les projets étaient conçus et gérés au sein des pays par un mécanisme de partenariat entre les représentants du PAM, de la FAO, d'ECHO, de l'UNICEF, du DFID et de la Banque mondiale, en consultation avec le gouvernement et d'autres organismes en fonction du contexte du pays. Un partenaire sert de chef de file dans chaque pays.

La présente note d'information résume l'assistance technique au Niger. Nous avons évalué ici la faisabilité de l'introduction d'une réponse institutionnalisée en espèces pour les crises aiguës ou saisonnières de sécurité alimentaire comme alternative ou complément aux distributions alimentaires, avec une feuille de route du processus d'opérationnalisation et des besoins de renforcement des capacités. Nous avons examiné les processus opérationnels actuels de la Cellule Filets Sociaux (CFS), le ministère du gouvernement chargé de coordonner les transferts sociaux pluriannuels pour la

1 Les neuf pays sont l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Iraq, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Niger, l'Ouganda et la Somalie.

sécurité alimentaire et nutritionnelle, et nous avons élaboré une feuille de route pour établir le cadre technique requis pour que la CFS puisse remplir son mandat. Nous avons ensuite identifié des points d'entrée possibles pour établir des liens entre ces mécanismes de transfert afin de s'attaquer aux vulnérabilités cycliques et chroniques aux niveaux national et infranational. Les travaux visent à aider le gouvernement à atteindre son objectif stratégique de réduction de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Il complète les réformes en cours du gouvernement et des donateurs visant à développer le secteur de la protection sociale et les mécanismes de liaison pour faire face à la vulnérabilité chronique et saisonnière.

CONTEXTE DU PAYS

Les causes de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle au Niger sont à la fois cycliques et structurelles. Sa position dans la région sahélienne expose une grande partie de sa population à une série de risques climatiques cycliques – en particulier les sécheresses, mais aussi les inondations, les températures extrêmes et les tempêtes de vent – ainsi qu'aux maladies des cultures et du bétail. Ces risques se recoupent avec des facteurs structurels tels que les fluctuations du marché alimentaire, la faiblesse des systèmes de production, la dégradation des terres, un taux de croissance démographique élevé et l'insécurité foncière. Elles contribuent à des crises régulières de sécurité alimentaire qui dégradent systématiquement les systèmes de subsistance des ménages et leur capacité à absorber les chocs externes et contribuent à des taux élevés de malnutrition chronique et aiguë.

Depuis la restructuration de 2016, les réponses à court terme à l'insécurité alimentaire aiguë due à la sécheresse sont institutionnalisées au sein de la Cellule Crise Alimentaire (CCA) du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA), dont le mandat est la prévention, l'atténuation, la gestion et le rétablissement précoce des impacts des crises alimentaire, pastorale et nutritionnelle. Les réponses gouvernementales aux chocs rapides et aux déplacements de population sont moins institutionnalisées et sont fortement soutenues par les acteurs humanitaires travaillant aux côtés du Ministère de l'action humanitaire récemment créé et de la DNP-GCA. Jusqu'à une date récente, il n'existait pas de système institutionnalisé de protection sociale. Toutefois, le gouvernement reconnaît le rôle important que la protection sociale, en particulier les transferts sociaux, peut jouer pour réduire la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et s'engage à poursuivre son développement.

La protection sociale est inscrite dans la Constitution de 2010 et dans la Politique nationale de protection sociale (PNPS) qui a été adoptée en 2011. La mise en place d'un système complet de filet de sécurité sociale assurant le ciblage et la couverture des groupes défavorisés et vulnérables est l'un des principaux objectifs du plan national de développement et du plan d'action 2016-2020 de l'initiative pangouvernementale 3N (Nigériens Nourrissent les Nigériens) pour la nutrition. Le renforcement des liens stratégiques et opérationnels entre les réponses à court terme à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et la protection sociale à long terme est un autre objectif stratégique du gouvernement et de ses partenaires². Les efforts à cet égard comprennent la création d'un département spécifique, la CFS, sous l'égide de la DNP-GCA, en 2017 pour diriger ces questions, un atelier intergouvernemental en 2018 pour faire avancer un cadre stratégique et technique pour les transferts sociaux, la création d'un registre social unifié avec un comité directeur et un comité technique, des contributions techniques de l'Alliance pour la sécurité alimentaire et une étude des dépenses publiques par la Banque mondiale. Ces efforts contribuent à la mise en place des systèmes sous-jacents et des cadres institutionnels nécessaires.

Des problèmes inévitables de capacité et de coordination se posent dans un contexte de ressources limitées, d'acteurs multiples et où la protection sociale pluriannuelle est si limitée. Les quelques programmes de transfert pluriannuels qui existent sont des «projets» financés par l'extérieur et limités dans le temps³, et la CFS n'est pas pleinement opérationnelle. Il faudra du temps pour mettre en place un mécanisme de protection sociale institutionnalisé et durable destiné à aider les ménages vulnérables en les protégeant des effets des chocs et en réduisant l'insécurité alimentaire.

MÉTHODE DE RECHERCHE

Le PAM Niger a géré cette mission en étroite consultation avec d'autres organismes internationaux, des ONG internationales, le gouvernement et les donateurs humanitaires qui ont contribué à l'élaboration des termes de référence. Les travaux ont été dirigés par un cabinet de consultants indépendant et, à la suite d'un examen sur dossier des politiques, processus, documents de programme et études existants, une série de consultations a eu lieu. 22 intervenants ont participé à la recherche, dont des représentants de l'ensemble du gouvernement, ainsi que des partenaires de développement et des ONG⁴. Les diagnostics ont été partagés avec les principales parties prenantes du pays dans le cadre d'un processus d'examen bilatéral. Les résultats révisés ont été présentés lors

2 Renforcé par l'adoption de la loi sur la protection sociale en avril 2018.

3 Le projet Filets sociaux de la Banque mondiale est mis en œuvre à travers la CFS mais dans une unité de gestion de projets distincte. On peut également citer le projet de résilience de la Banque mondiale.

d'un atelier de validation multipartite, au cours duquel les groupes thématiques ont examiné les conclusions et contribué à l'élaboration de feuilles de route pour l'opérationnalisation de la CFS, à l'élaboration d'une référence technique pour les filets de sécurité sociale au Niger et aux options de financement.

RÉSULTATS

L'analyse identifie une série d'opportunités pour institutionnaliser les transferts sociaux «à travers les liens» au Niger, ainsi que des facteurs contraignants, et elle déballe certaines des implications aux niveaux stratégique, technique et opérationnel.

L'argent liquide pourrait être une modalité de réponse aux crises faisable et appropriée si les lacunes peuvent être comblées:

dans le cadre du DNP-GCA, la Cellule Crise Alimentaire dirige la mise en œuvre des réponses aux crises aiguës de sécurité alimentaire et de nutrition. À l'heure actuelle, cela se fait au moyen de transferts en nature. Les transferts monétaires sont utilisés efficacement dans les programmes de lutte contre la sécheresse d'autres acteurs depuis plusieurs années et il est prouvé qu'il serait beaucoup plus rentable pour la Cellule Crise Alimentaire de les mettre en œuvre que le processus actuel d'achat, de stockage et de transport de l'aide alimentaire, tout en touchant davantage de personnes. Cela étant, la Cellule Crise Alimentaire se heurte actuellement à plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ses activités, notamment des retards dans la passation des marchés, des difficultés de mise en œuvre dans des domaines peu sûrs, des goulets d'étranglement procéduraux dans la trésorerie qui limitent les décaissements (paiement des transports) et des pressions politiques et sociales qui ont une incidence sur le ciblage. La recherche conclut que l'introduction d'une composante en espèces est faisable à condition d'une planification minutieuse, d'un ciblage précis et d'un suivi rigoureux de la vulnérabilité et des marchés. Le programme devrait maintenir les deux modalités, car là où les marchés sont inaccessibles, la distribution sera préférée. La recherche souligne qu'il est important qu'une seule modalité soit préconisée dans chaque lieu afin d'éviter des tensions.

Les systèmes d'alerte rapide conçus pour les interventions humanitaires peuvent appuyer le ciblage de la protection sociale: Au Niger, dans le cadre du Système d'alerte précoce (SAP), le processus d'identification des zones vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle passe par des enquêtes régulières, qui classent les zones selon que les ménages

sont à risque, moyennement vulnérables ou très vulnérables à l'insécurité alimentaire. La validation de l'approche IPC est également en cours pour tenir compte de la vulnérabilité chronique. Le Système d'alerte précoce pourrait être utilisé pour hiérarchiser les sites (au niveau du département) en fonction de facteurs structurels ou cycliques et pourrait servir de base pour identifier les domaines d'intervention pour les transferts sociaux saisonniers préventifs ainsi que l'aide d'urgence. Cela devrait être complété par des approches ciblées au niveau des ménages pour identifier le nombre de cas. Un facteur limitatif est la prise en compte insuffisante des indicateurs de déclenchement pour le suivi de la vulnérabilité dans les milieux pastoraux.

L'opérationnalisation de la CFS devrait se faire par étapes à mesure que les capacités se développent:

La Cellule Filets sociaux est conçue comme une unité technique chargée d'élaborer et de gérer un système de protection sociale pluriannuel permanent pour améliorer les conditions de vie des ménages pauvres, les protéger des effets des chocs et réduire leur niveau d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Cela comprend l'analyse de la vulnérabilité, l'évaluation et l'identification des dispositifs de sécurité appropriés, la mobilisation de fonds, l'élaboration d'une stratégie nationale pour sa mise en œuvre par l'élaboration et le suivi d'un cadre de référence technique, la coordination de tous les programmes garantissant la conformité aux normes et la participation à des projets spécifiques pertinents dans le cadre de la politique nationale⁵. Si les structures et processus administratifs du département doivent être conformes au décret de 2017, il existe une certaine flexibilité dans la manière dont l'unité est rendue opérationnelle et les structures peuvent évoluer en fonction du développement des capacités. L'établissement d'une réserve distincte de donateurs pour recevoir et conserver des ressources financières pour les filets de sécurité sociale, avec des fonds gérés par l'unité de gestion du programme de la Banque mondiale rattachée à la CFS, est considéré comme un scénario approprié pour la première étape du processus de mise en œuvre. Au fil du temps, cela pourrait évoluer vers un arrangement en vertu duquel le gouvernement contribuerait directement au budget et la CFS conserverait son autonomie de gestion.

Les liens entre une protection sociale prévisible et une réponse humanitaire sont appropriés du point de vue conceptuel, mais leur mise en œuvre efficace devrait se faire avec soin : Au Niger, la vulnérabilité cyclique des populations (vulnérabilité aux chocs) est étroitement liée à l'insécurité alimentaire structurelle et à la pauvreté (vulnérabilité structurelle). La recherche conclut que les

4 CFS, DNP-GCA, SAP, CCA, Haut Commissariat de l'Initiative 3N, Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Protection Sociale, Ministère du Plan, Cabinet du Premier Ministre, ECHO, UE, Banque Mondiale, FAO, HCR, UNICEF, PAM, OXFAM et ACF.

5 Y compris l'élaboration des décrets d'application de la loi sur la protection sociale de 2018, le registre social unifié, le socle de protection sociale et l'augmentation de l'aide en espèces (composantes nutritionnelles, intrants agricoles).

efforts visant à établir des liens entre deux piliers qui s'attaquent essentiellement à différentes parties d'un même problème conduiront à une meilleure protection pour ceux qui sont parmi les plus vulnérables. Elle prévoit un continuum de programmes dans le cadre desquels les personnes vulnérables aux chocs cycliques seront ciblées par des filets de sécurité sociale saisonniers, tandis que les groupes chroniquement vulnérables et pauvres participeront à des filets de sécurité sociale pluriannuels et à d'autres formes de protection sociale à long terme. Ces groupes ne s'excluent pas mutuellement, car certains des groupes chroniquement vulnérables sont également exposés à des risques, et les ménages devraient pouvoir bénéficier de programmes multiples. La recherche identifie plusieurs défis opérationnels à surmonter si l'on veut que ces liens soient effectivement réalisés:

Ciblage: cette approche nécessite des méthodes efficaces de ciblage des ménages vulnérables de manière chronique et cyclique. Au Niger, il n'existe actuellement aucune méthode standard convenue par toutes les parties prenantes. Les plus couramment utilisés sont l'Approche de l'économie des ménages pour cibler les réponses saisonnières ou cycliques et le formulaire d'éligibilité ciblant les ménages vulnérables et pauvres de façon chronique. Bien qu'il y ait des forces et des faiblesses dans chaque méthode, celles-ci présentent plusieurs points communs et offrent la possibilité de combiner des éléments des deux pour développer une méthodologie de « consensus » avec des indicateurs communs pour des systèmes de protection sociale adaptatifs.

Registre social unifié: cette plateforme sera essentielle pour coordonner un continuum de protection sociale visant à lutter contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique et aiguë et pour harmoniser la collecte et le codage des données futures. Il y a une traction politique et une unité technique est mise en place, mais le Registre social unifié (RSU) doit être pleinement institutionnalisé au sein de la DNP-GCA. Des mécanismes doivent être mis au point pour importer les données des différentes bases de données actuellement gérées par différents acteurs, ainsi que des protocoles de partage des données et un accord sur des champs d'identification communs et des outils de collecte de données harmonisés.

Coordination: Au niveau de la DNP-GCA, le secrétaire permanent supervise les activités des différents départements (CCA, SAP et CFS) et serait chargé de la coordination générale de toute approche visant à relier les filets de sécurité sociale à court terme et pluriannuels. Cependant, le Secrétaire permanent ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour coordonner les actions de chaque ministère. Il faudra définir soigneusement les rôles et peut-être reformuler ou clarifier les responsabilités et l'appropriation afin de garantir l'efficacité des méthodes de travail entre ces mandants et les différents acteurs concernés.

RECOMMANDATIONS

L'étude recommande au gouvernement et aux partenaires de développement de prendre diverses mesures pour renforcer le cadre institutionnel des transferts sociaux et coordonner l'aide d'urgence avec un appui pluriannuel afin de répondre plus efficacement aux besoins des populations vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle:

- Renforcer le leadership de l'État dans la mise en œuvre des politiques et stratégies d'alerte rapide, de prévention et de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles et des catastrophes naturelles et veiller à ce que les stratégies des partenaires de développement s'alignent sur celles-ci.
- Clarifier le rôle et les responsabilités des différentes structures responsables de la protection sociale, y compris le CSA et chacun de ses sous-départements, le Secrétariat permanent du Comité technique national sur la protection sociale et les modalités de travail entre eux.
- Améliorer la coordination des activités de protection sociale et d'intervention gérées par la DNP-GCA et le MAH.
- Améliorer l'engagement du DNP-GCA dans la gestion des pics saisonniers de malnutrition (soutien thérapeutique et supplémentation alimentaire, plaidoyer, mobilisation des ressources) avec la Direction de la Nutrition.
- Réviser le mandat des comités régionaux, en renforçant leur capacité à coordonner les activités liées à la protection sociale adaptative et aux filets de sécurité sociale préventifs.
- Élaborer une stratégie de financement à moyen et long terme pour la protection sociale.
- Développer des indicateurs pertinents pour les risques de crises dans les zones pastorales à intégrer dans le Système d'alerte précoce, tels que la capacité de charge animale, la disponibilité de l'eau et des pâturages, les épidémies, et le déstockage en cas de conflits liés aux ressources.
- Définir les rôles des organes de gouvernance municipaux et régionaux et d'autres entités locales dans le SAP, conformément au processus de décentralisation en cours, pour soutenir l'alerte précoce et la prévention des crises alimentaires.
- Renforcer les systèmes et le personnel du SAP pour tirer parti des nouvelles approches de surveillance (information par satellite, téléphonie mobile, IPC, etc.), mieux surveiller les risques et leurs effets sur les moyens de subsistance des populations et rendre les informations d'alerte précoce accessibles et opportunes.

- Renforcer la capacité de la Cellule Crise alimentaire à surveiller et à assurer le respect des normes lors des distributions communautaires.
- Renforcer les capacités techniques et opérationnelles de la CFS pour «piloter» le développement de filets de sécurité alimentaire et nutritionnelle pluriannuels au Niger (définir des stratégies, développer des normes techniques communes, assurer l'harmonisation des approches, et superviser le registre social unifié).
- Renforcer la coordination assurée par les comités régionaux avec tous les acteurs impliqués dans la fourniture de filets de sécurité.
- Établir une référence technique sur les filets de sécurité, fournissant à toutes les parties prenantes des orientations sur les meilleures pratiques en matière de ciblage, de valeurs de transfert, de mécanismes de paiement, de règlement des plaintes, de mesures de responsabilisation, de suivi et d'évaluation pour une mise en œuvre plus harmonisée, efficace et effective.

PROCHAINES ÉTAPES

Cette assistance technique était très pertinente dans le contexte du pays et les conclusions ont été bien accueillies par les acteurs humanitaires et de protection sociale au sein et en dehors du gouvernement. L'étape suivante consiste à approuver officiellement et à commencer la mise en œuvre d'un plan d'action pour réaliser les changements. La Banque mondiale et le PAM, en collaboration avec d'autres partenaires de développement, fourniront un appui à l'opérationnalisation de la CFS (assistance technique et renforcement des capacités) conformément à la feuille de route prévue.

ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'expérience a permis de tirer des enseignements pour les acteurs qui cherchent à établir un lien entre la protection sociale et l'action humanitaire dans d'autres contextes où des systèmes de protection sociale voient le jour :

- Aborder le développement des systèmes de protection sociale sous l'angle de la protection sociale adaptative présente de nombreux avantages. Toutefois, comme pour tout autre objectif, cela permettra d'établir les priorités de certaines vulnérabilités et donc d'adopter des approches de programme au détriment d'autres programmes/instruments, qui pourraient être plus efficaces pour répondre aux besoins à long terme/chroniques d'autres groupes vulnérables particuliers. La recherche a montré qu'au Niger, les mécanismes de transferts monétaires conçus comme des filets de sécurité sociale adaptatifs ou préventifs ne seraient pas nécessairement l'instrument le plus efficace pour répondre aux besoins à long terme des personnes gravement vulnérables telles que les personnes handicapées et les enfants de moins de cinq ans. Entre-temps, l'accent mis sur les transferts sociaux dans le discours politique détourne l'attention sur la question de la couverture médicale universelle, dont certains aspects influeraient également de manière significative sur l'état nutritionnel des femmes et des enfants.
- De tels changements exigent des efforts soutenus sur une longue période pour renforcer les capacités et les systèmes et pour élaborer et réaliser des stratégies de financement à moyen et long terme.

Remerciements

Cette consultation d'assistance technique a été dirigée par le Bureau Africain de Suivi et Évaluation, un bureau d'études indépendant. Cette étude de cas a été rédigée par Gabrielle Smith, consultante indépendante. Le PAM tient à saluer les efforts du PAM Niger et de ses partenaires qui ont appuyé cette initiative : Patrizia Papinutti, Raffaella Policastro et Boureima Adamou (PAM), Bachir Maliki et Luc Genot (FAO), Hadizatou Gado (UNICEF), David Kerespars et Sandrine Robert (ECHO), Patrick Vercammen (DFID) et Mahamane Maliki Amadou (Banque mondiale). Le PAM remercie également les membres du SPIAC-B (Banque mondiale, DFID, ECHO, UNICEF, PAM, FAO) qui ont joué le rôle de Groupe consultatif technique du Mécanisme d'assistance technique au niveau mondial.