

**ETUDE DE FAISABILITE
ET PROPOSITIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE
D'UN PROJET PILOTE FILET SOCIAL DE SECURITE
PAR TRANSFERT DIRECT EN ESPECES
AU NIGER**

RAPPORT PRELIMINAIRE



**Carol Watson
Bozari Mamane
Consultants**

**Cellule de Crises Alimentaires (CCA), Cabinet du Premier Ministre
Gouvernement du Niger**

15 Décembre 2009

TABLE DE MATIERES

Liste de tableaux, encadrés, et graphiques.....	ii
Sigles et abréviations.....	iii
Remerciements.....	v

RESUME EXECUTIF

.....
.....vi

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE.....	1
1.1. Contexte du pays	
1.2. Réponses nationales	
1.3. Contexte de l'étude globale	
1.4. Objectifs, organisation et démarches de l'étude sur les transferts en espèces	
1.5. Organisation du rapport	
2. ANALYSE DE LA SITUATION AU NIGER.....	4
2.1. Vulnérabilité chronique et crises ponctuelles	
2.2. Pauvreté répandue	
2.3. Insécurité alimentaire, un problème de fond	
2.4. Etat nutritionnel alarmant	
2.5. Implications et points à retenir pour le contenu d'un projet pilote de transferts en espèces	
3. POLITIQUES, PROGRAMMES ET CADRE INSTITUTIONNEL	15
3.1. Politiques et programmes nationaux	
3.2. Cadre institutionnel	
3.3. Partenariats techniques et financiers	
3.4. Points à retenir et implications pour l'ancrage institutionnel du projet pilote de transferts en espèces	
4. LES TRANSFERTS EN ESPECES : QUOI, POURQUOI ET COMMENT ?.....	24
4.1. Un instrument de plus en plus utilisé	
4.2. Cadres conceptuels	
4.3. Evidence et expériences en Afrique	
4.4. Eléments clés dans la planification et la mise en œuvre des programmes de transferts en espèces	
5. EXPERIENCES SUR LE TERRAIN AVEC LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER.....	32
5.1. Aperçu général	
5.2. Projets d'urgence	
5.3. Le projet pilote de l'ONG Save the Children UK à Tessaoua	
5.4. Le projet du CARE à Tahoua	
5.5. Points à retenir pour la mise en place d'un projet pilote national	
6. PROPOSITIONS DU PROJET ET DES ETAPES PROCHAINES.....	42
6.1. Analyse des risques et des potentialités	
6.2. Principes de base	
6.3. Grandes lignes du projet pilote proposé et vision à moyen/long terme	
6.4. Scenarios de ciblage/couverture	

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

6.5. Prochaines étapes et budget indicatif

6.6. Conclusions

ANNEXES56

1. Liste des personnes rencontrées
2. Références bibliographiques
3. Programmes sélectionnés de transferts monétaires non-conditionnés en Afrique
4. Impacts sur la pauvreté des transferts non-conditionnés (programmes sélectionnés)
5. Impacts sur la santé des transferts monétaires non-conditionnés : programmes sélectionnés
6. Impacts sur la consommation alimentaire et la nutrition des transferts non-conditionnés (programmes sélectionnés)
7. Valeurs des transferts monétaires dans des programmes sélectionnés, Afrique australe
8. Méthodologies de ciblage: exemples par programme

LISTE DES TABLEAUX, ENCADRES, ET GRAPHIQUES

Tableaux

1. Les seuils de pauvreté en 2005 et 2007/8 (en FCFA par personne et par an).....5
2. Evolution des indicateurs de pauvreté 2005-2007/8, par région6
3. Projets ONG de transferts en espèces: Tableau sommaire comparatif.....41
4. Analyse AFOM ('SWOT').....42
5. Grandes lignes du projet pilote proposé et vision à moyen/long terme.....45
6. Tableau récapitulatif des régions identifiées : Maradi, Tillabéri, Dosso.....47
7. Simulations des montants des transferts et de la couverture du projet pilote (Maradi, Tillabéri, Dosso): ménages caractérisés par l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté monétaire.....49
8. Budget estimatif indicatif.....53

Encadrés

1. Objectifs de l'étude sur les transferts directs en espèces.....2
2. Une économie rurale en crise.....5
3. Les économies de ménages fragilisées.....7
4. Les coûts d'un régime alimentaire équilibré.....7
5. Groupes à risque par rapport à l'insécurité alimentaire.....9
6. Résultats de l'enquête nationale sur la nutrition et la survie des enfants (2008).....10
7. Soins et alimentation des nourrissons et des jeunes enfants.....11
8. Concepts et cibles selon le Plan National de Contingence.....17
9. Renforcement de la gouvernance locale et la participation sociale.....19
10. Les filets sociaux de sécurité au sein d'une protection sociale plus large.....24
11. Quatre dimensions de protection sociale.....25
12. L'expérience du PSNP en Ethiopie.....27
13. Objectifs divers dans les programmes de transferts sociaux.....29
14. Méthodes de ciblage.....30
15. Aperçu sommaire sur le projet pilote transfert en espèces à Tessaoua- Save the Children.....33
16. Qu'est ce que c'est HEA ?.....37
17. Implication des communes dans la prévention et gestion des crises alimentaires : l'expérience du projet APCAN.....38
18. Résumé sommaire des options de ciblage et de la couverture.....48

Graphiques

1. Carte des économies des ménages ruraux, Niger.....4
2. Carte de la vulnérabilité structurelle et conjoncturelle (par région).....8
3. Alternance saisonnière, malnutrition, paludisme et pluviométrie au Niger, 2007.....12
4. De la protection à la transformation.....26

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACF/ACH	Action contre la Faim/Accion contre la Hambre
AGR	Activités Génératrices de Revenus
APCAN	Appui au Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires au Niger
BAB	Banque d'Aliments de Bétail
BC	Banque de Céréales
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CC/SAP	Cellule de Coordination – Système d'Alerte Précoce
CCA	Cellule de Crise Alimentaire
CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine ¹
CFSVA	Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment
CFW	Cash-for-Work
CILSS	Comité Permanent Inter Etats de la Lutte Contre la Sécheresse dans le Sahel
CMC	Commission Mixte de Concertation Etat-Donateurs
CN/PGCA	Comite National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
CRC	Comite Restreint de Concertation
CR/PGCA	Comité Régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
CRENA	Centre de Récupération et d'Education Nutritionnelle Ambulatoire
CRENI	Centre de Récupération et d'Education Nutritionnelle Intensif
CRS	Catholic Relief Services
CS	Cases de Santé
CSB	Corn Soy Blend
CSGCA	Comité de Suivi et de Gestion de la Crise Alimentaire
CSI	Centres de Santé Intégrés
CS/R (PGCA)	Comité sous-régional de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires
DNPGCA	Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaire
ECVAM	Enquête sur la Conjoncture et la Vulnérabilité alimentaire des Ménages
EDS – MICS	Enquête Démographie /Santé et à Indicateurs Multiples
EPP2	Evaluation Participative de la Pauvreté_ 2ème Edition
FAO	Food and Agricultural Organisation
FCD	Fonds Commun des Donateurs
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unis
FEWS	Famine Early Warning System
FEWS-NET	Network of the Famine Early Warning System (USAID)
FI	Fonds d'Intervention
GTI/GCA	Groupe de Travail Interdisciplinaire de Gestion des Crises Alimentaires
GTI/SAP	Groupe de Travail Interdisciplinaire du Système d'Alerte Précoce
HDI	Human Development Index
HEA	Household Economy Analysis
HHLS	Household Livelihood Security
HIMO	Haute Intensité en Main-d'œuvre
HKI	Helen Keller International (ONG)
HPG	Humanitarian Policy Group (UK)
IDS	Institute of Development Studies (UK)
IEC	Information, Education et Communication
IMC	Indice de Masse Corporelle
IMF	Institutions de la Micro Finance
INS	Institut National de la Statistique
IPPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
IRAM	Institut de Recherches et de l'Application des Méthodes de Développement
LASDEL	Laboratoire d'Etudes et de Recherches sur les Dynamiques Sociales et le Développement Local
MAT/DC	Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire

¹ 1US\$ = 445 FCFA

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

MDA	Ministère du Développement Agricole
MP/SR	Ministère de la Population et des Réformes Sociales
MRA	Ministère des Ressources Animales
MSF	Médecins Sans Frontières
MSP/LCE	Ministère de la Santé Publique et de la Lutte Contre les Endémies
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODI	Overseas Development Institute (UK)
OEV	Orphelins et autres Enfants Vulnérables
OFDA	Office for US Foreign Disaster Assistance
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONAPAD	Observatoire National de la Pauvreté et de Développement Humain Durable
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPVN	Office des Produits Vivriers du Niger
OSV	Observatoire de suivi de la vulnérabilité
PAC	Programme d'Atténuation de Crises
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PCSA	Programme Complet de Sécurité Alimentaire
PDC	Plan de Développement Communal
PDS :	Plan de Développement Sanitaire
PIB	Produit Intérieur Brut
PMA	Paquet Minimum d'Activité
PNAN	Plan National d'Action pour la Nutrition
PNDC	Politique Nationale de Communication pour le Développement
PNDL/C	Politique Nationale de Développement Local et Communautaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSNP	Productive Safety Nets Programme (Ethiopie)
PS/PR	Programme Spécial du Président de la République
QUIBB	Enquête sur le Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base de Bien-être
RHVP	Regional Hunger and Vulnerability Programme (Afrique Australe et de l'Est)
SAP	Système d'Alerte Précoce
SCAP/RU	Structure communautaire d'alerte précoce et de réponse aux urgences
SCF	Save the Children Fund
SDR	Stratégie de Développement Rural
SDRP	Stratégie de Développement accéléré et Réduction de la Pauvreté
SIG	Système d'Information Géographie
SIGNER	Système d'Information Géographique du Niger
SIMA	Système d'Information sur les Marchés Agricoles
SISA	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire
SNIS	Système National d'Information Sanitaire
SNR	Stock National de Reserve
SNS	Stock National de Sécurité
SP/CNSA	Secrétariat Permanent du Comité National du Système d'Alerte Précoce
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNIMIX	Produit thérapeutique pour le traitement de la malnutrition
USAID	United States Agency for International Development
VAM	Vulnerability Analysis Methodology
VCT	Vivres Contre Travail

REMERCIEMENTS

Les consultants désirent remercier sincèrement M. Hamidou Minkeila, Coordonnateur du Cellule des Crises Alimentaire (CCA) du Cabinet du Premier Ministre, Gouvernement du Niger, pour son accueil et son soutien tout au long de cette étude, comme aussi M. Jean-Mathieu Bloch, Conseiller technique CCA, et toute l'équipe du CCA. Un très grand remerciement est aussi adressé au comité de pilotage de l'étude globale ainsi qu'aux coordonateurs et aux consultants engagés dans les autres volets. L'équipe a apprécié le temps qui lui ont accordé les représentants des plusieurs institutions gouvernementales et les partenaires techniques et financiers. Elle a aussi bénéficié énormément de la connaissance et l'expérience acquise par les ONG aussi bien au niveau central que sur le terrain. Et enfin, les consultants désirent remercier sincèrement l'équipe de la Banque Mondiale qui a soutenu et rendu possible la conduite de toutes ces études, surtout M. Carlo de Ninno qui a porté un intérêt particulier à ce volet.

RESUME EXECUTIF

Contexte, objectifs, et méthodologie de l'étude

L'objectif de cette étude est d'analyser la faisabilité de la mise en œuvre au Niger d'un projet pilote de transfert direct en espèces qui aura pour but la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et de formuler des propositions opérationnelles pour sa mise en place. L'étude a été commandite par la Cellule de Crises Alimentaires (CCA) du Cabinet du Premier Ministre et fait partie d'une série d'études coordonnées par un comité national de pilotage et portant sur des thèmes suivants : analyse de la pauvreté chronique ; méthodologie de ciblage ; évaluation des filets sociaux ; et étude sur le système d'information pour aider la prise de décision). Toutes ces études s'inscrivent dans le cadre des activités d'assistance technique du projet de la Banque Mondiale de soutien à la réponse à la situation alimentaire de 2008-2009.

A partir d'une analyse de la littérature nationale et internationale disponible, des discussions avec les principaux acteurs locaux, des visites sur le terrain pour une appréciation directe des expériences de transferts en espèces déjà en cours dans le pays, et une mise en commune des résultats préliminaires lors d'un atelier national de partage, cette étude de faisabilité a dégagé quelques résultats principaux et propose un certain nombre de principes et de points clés ainsi que des lignes principales d'un programme pilote de transfert en cash qui sera intégré au programme plus vaste de filets sociaux au Niger

Résultats principaux

- Le mécanisme de transferts directs en espèces est un outil pertinent, qui est susceptible d'apporter des solutions aux problèmes de la pauvreté chronique des ménages vulnérables au Niger
- Les expériences dans les autres pays montrent l'efficacité des transferts dans plusieurs domaines, mais soulignent aussi les risques inhérents
- Les expériences au Niger sont encore récentes et limitées essentiellement aux projets pilotes, initiés et exécutés, avec succès, de concert avec les services techniques au niveau déconcentré, par des ONG (Save the Children et CARE), avec deux autres pendant la période d'urgence (Croix Rouge et GOAL)
- Les résultats de ces expériences montrent des forces et des faiblesses et leurs évaluations alimentent les débats, leurs innovations (tel que l'approche communautaire) méritant d'être capitalisées et appuyées, en les adaptant selon le contexte
- Il y a un intérêt grandissant pour ce genre d'approche et les politiques nationales sont de plus en plus ouvertes aux filets de sécurité sociaux; il y a cependant aussi des craintes et réticences, voir même des formes de rejet parmi les acteurs nationaux
- La mise en place d'un programme de transferts directs en cash au Niger est faisable. Cependant, une phase pilote permettrait de tester et valider l'approche, tout en capitalisant les expériences déjà acquises et les adaptant aux contextes spécifiques
- Vu que cet instrument est nouveau et que les instances gouvernementales n'ont pas encore l'expérience nécessaire, il est impératif de renforcer les capacités techniques nationales par un soutien technique pendant les différentes phases de planification, mise en œuvre, et suivi et évaluation du projet, avec un volet de renforcement des capacités substantiel.

Principes de base

Un programme pilote de transferts directs en espèces qui s'intègre au programme plus vaste de filets de sécurité sociaux au Niger aura à suivre quelques principes de base, à savoir:

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

- Se référer explicitement, par rapport à ses buts et ses objectifs, à la situation de pauvreté structurelle qui conduit à une plus grande vulnérabilité et insécurité alimentaire et nutritionnelle de populations concernées
- S’ancrer dans les grandes lignes de politiques nationales (SDRP ; SDR ; PNDS et plan national d’action pour la nutrition ; PNC - Volet Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle)
- S’inscrire, de manière complémentaire et harmonieuse, dans le système et les interventions déjà en place en matière d’assistance alimentaire et de réponse aux urgences alimentaires et nutritionnelles (cohérence urgence/développement)
- Avoir une durée suffisamment longue (au moins 18 mois) afin de permettre au transfert de constituer une véritable ‘passerelle’ entre assistance sociale et développement – intégrant ainsi les aspects synergiques de prévention/protection, d’un coté, et de promotion/transformation, de l’autre
- Capitaliser et valoriser les expériences et le savoir-faire déjà acquis au Niger en matière de transferts sociaux et spécifiquement transferts en espèces
- Appuyer le processus de mise en œuvre de la décentralisation en favorisant une responsabilisation des autorités locales/communales, des services techniques déconcentrés, et des acteurs de la société civile locale
- Mettre l’accent sur une ‘approche genre’ en ce qui concerne l’analyse de la situation, le ciblage des vulnérabilités locales, l’identification des bénéficiaires des transferts et la participation de toutes les parties prenantes dans le système de suivi et gestion
- Faire l’option d’une approche ‘cash +’, qui permet de lier les transferts de cash à certaines mesures d’accompagnement, selon les besoins et les potentialités locales (actions de nutrition ; accès aux microcrédit/épargne; soutien aux activités génératrices de revenu pour les femmes...)
- Etre basé sur une analyse de l’économie de ménages et les modes et moyens de subsistance locaux (*local livelihoods*) aussi bien pour le choix de populations cibles (agriculteurs; agro-pasteurs; pasteurs) que pour les mesures d’accompagnement (qui restent à définir)
- Baser l’opération sur un système de suivi/évaluation et d’une approche ‘recherche/action’ à travers un système rigoureux de collecte et d’analyse des données (en vue d’identifier des éléments éventuels méritant d’être corrigés ou modifiés, mieux démontrer l’efficacité de l’approche, et tirer des leçons pour une capitalisation et élargissement éventuel de l’expérience

Propositions concernant les grandes lignes du projet pilote

- Un projet pilote d’une durée d’au moins 18 mois dont l’objectif principal serait de renforcer la capacité des ménages les plus pauvres à atteindre une certaine sécurité alimentaire et améliorer l’état nutritionnel de leurs enfants.
- Coordination assurée par le CCA; mise en œuvre par le ministère technique ‘chef de file’ (Ministère de l’Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire) à travers la responsabilisation des autorités locales (niveau commune) appuyées par les services techniques déconcentrés en partenariat avec la société civile. Rôle des ONG (à définir)
- Implantation dans trois zones correspondant à des profils socio-économique distincts, afin de tester et adapter l’approche à des contextes différents
- Ciblage géographique selon le système SAP (en première instance) pour identifier les zones les plus pauvres/vulnérables, suivi par des enquêtes ménages (PMT) et un processus de ciblage communautaire pour identifier les ménages bénéficiaires
- Activités complémentaires à prévoir, surtout dans les domaines de la nutrition et des activités génératrices de revenus et/ou accès aux micro-crédits/épargne pour les femmes
- Absence de conditionnalités: accent plutôt sur l’encouragement des ménages à participer aux activités complémentaires
- Montant de transfert suggéré : 10.000 FCFA par mois et par ménage; distribution tous les 2 mois (à réfléchir sur les différences éventuelle du volume de ce montant pour tenir compte de l’alternance des

saisons) ; paiements effectués par agent de l'état (payeur), avec un système de sécurité et control bien défini; privilégier les femmes en tant que destinataires des transferts (femmes avec enfants de moins de 5 ans, pour l'option nutrition)

- Système rigoureux de suivi et évaluation à travers enquêtes et rapports périodiques; possibilité d'établir un système de surveillance par site 'sentinelle' (données qualitatives et quantitatives); à prévoir une évaluation de l'impact en conformité aux procédures habituelles (standards internationaux)
- Capitalisation et élargissement du projet à une échelle plus grande, en fonction des résultats et des leçons apprises pendant la période pilote

Prochaines étapes

- **Phase préparatoire** : Concertations avec le gouvernement au sujet des grandes lignes du projet (atelier de validation) pour atteindre une vision partagée; appui technique pour l'élaboration d'un document du projet complet; mise en place de mesures de renforcement des capacités du ministère technique chargé de la mise en œuvre (MATDC); lancement d'activités de formation et de renforcement des capacités locales dans les zones retenues ; mobilisation des fonds supplémentaires
 - **Mise en œuvre** : Identification et enregistrement des bénéficiaires selon le ciblage retenu; octroi régulier des transferts; activités d'accompagnement; administration du programme
 - **Suivi et évaluation** : Missions de suivi technique régulières; production de rapports périodiques; sites 'sentinelles' (à décider); évaluation d'impact; dissémination des résultats et discussions (atelier national) ; détermination des prochaines phases/extension
-

ETUDE DE FAISABILITE ET PROPOSITIONS POUR LA MISE EN OEUVRE D'UN PROJET PILOTE FILET SOCIAL DE SECURITE PAR TRANSFERT DIRECT EN ESPECES AU NIGER

1. INTRODUCTION ET CONTEXTE

1.1 Contexte du pays

La situation alimentaire du Niger, même en l'absence de crise grave, se caractérise chaque année par l'existence de certaines catégories de la population en situation d'insécurité alimentaire et de pauvreté chronique nécessitant des interventions d'atténuation ou d'urgence. La situation nutritionnelle est aussi précaire, avec un taux de sous-nutrition aigu et chronique s'élevant au dessus de 10% et 39% respectivement en 2008. Une crise alimentaire survient en effet, suite à l'occurrence d'un choc, lorsque les effets du choc débordent les dispositions de prévention. Avec environ un ménage sur cinq en situation d'extrême insécurité alimentaire chronique, le problème d'une transition réussie entre les mesures prises pour la réponse à l'urgence et la mise en place de filets sociaux protégeant les ménages pauvres des effets de futurs chocs (tout en promouvant leur sortie de la trappe à la pauvreté) est essentielle. Les réponses des ménages pauvres ne suffisent pas à atténuer les effets des chocs (en fait, les ménages se trouvant dans une situation d'extrême pauvreté n'ont plus à disposition aucune forme de réponse). Et l'assistance externe (dans toutes ses formes) n'arrive pas à se concrétiser ou alors n'est pas appropriée.²

1.2 Réponses nationales

Pour atténuer l'impact de crises ponctuelles sur les ménages les plus vulnérables, le *Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA)* ainsi que ses partenaires techniques et financiers, les ONG et la société civile, utilisent des actions de filets sociaux. Ces actions incluent, entre autres, la vente de céréales à prix modéré, l'organisation de travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ou les distributions gratuites et ciblées de céréales. En cas de crise alimentaire et/ou nutritionnelle localisée, ces opérations constituent généralement un premier palier d'intervention. Au niveau du Secrétaire Exécutif de la Stratégie de Développement rural (SE-SDR) et de certains ONG partenaires, il existe d'autres programmes et propositions de filets sociaux, mais à une échelle plus petite. Cependant, force est de constater que les initiatives existantes concernant les filets sociaux permanents ne sont pas suffisants par rapport aux besoins réels.

Dès lors, il est nécessaire de développer un plan d'action concret de lutte contre la pauvreté chronique intégré aux réponses d'urgence. Dans cette perspective, d'une très grande importance est la capitalisation des leçons tirées des programmes et des projets pilotes actuellement en cours, pour la formulation d'un plan d'action plus global centré sur des filets sociaux en faveur de ménages en situation d'insécurité alimentaire et/ou de pauvreté chronique. Il est d'autant plus nécessaire d'envisager de différents types de programmes issus de l'expérience internationale et nationale comme les transferts directs (en nature ou en espèces) à certains groupes de ménages - ou membres de ménages - vulnérables.

1.3 Contexte de l'étude globale

Cette situation a amené le Gouvernement Nigérien à solliciter l'appui de la Banque Mondiale pour réaliser une série d'études sur différents volets de la problématique. Ces études, coordonnées par un comité national de pilotage, concernent en particulier les thèmes suivants :

² Ces propos sont basés sur les TDRs du projet ainsi que d'autres documentation de base.

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

- Une analyse des caractéristiques des ménages pauvres (pauvreté chronique et conjoncturelle) et des méthodes de ciblage appropriées (*Etude sous l'égide du Système d'Alerte Précoce*)
- Une évaluation des filets sociaux existants (*Etude sous l'égide du Secrétaire Exécutif de la Stratégie de Développement Rural*)
- Une étude de faisabilité pour l'identification et la mise en place d'un programme pilote de transferts directs en espèces (*Etude sous l'égide de la Cellule Crises Alimentaires*)
- Une étude sur le système d'information sur les ménages pauvres et les programmes de filets sociaux pour aider la prise de décision (*Etude sous l'égide de la Cellule Information et Communication*)
- Formulation de propositions concrètes pour un plan d'action et des recommandations pour la mise en place d'un système de suivi des programmes de filets sociaux envisagés (*Etude sous l'égide du Secrétaire Exécutif de la Stratégie de Développement Rural*)

Ce travail s'inscrit dans le cadre des activités du volet assistance techniques du projet de la Banque Mondiale, de soutien à la réponse à la situation alimentaire de 2008-2009.

1.4 Objectifs, organisation et démarches de l'étude sur les transferts en espèces

Le but de l'étude de l'identification et de faisabilité de mise en œuvre d'un projet pilote de transfert en espèces est d'analyser les programmes existants de filets sociaux sous forme de transferts directs, d'évaluer leurs forces et leurs faiblesses (par rapport, par exemple, à leur couverture, type et montant du transfert ou, ciblage) et de formuler des propositions opérationnelles réalistes pour la mise en place d'un projet pilote de réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. L'étude doit aboutir à un rapport concernant la faisabilité de la mise en œuvre d'un programme pilote de filets sociaux sous forme de transferts directs résumant les modalités opérationnelles, les rôles des différents acteurs, et les éléments de suivi évaluation, ainsi qu'un plan de mise en œuvre qui précisera l'échelle, les coûts de réalisation et la durée.

Encadré 1. Objectifs de l'étude sur les transferts directs en espèces

Objectif général

- Etudier la faisabilité de la mise en œuvre d'un programme pilote de transferts directs (transferts en espèces) au Niger

Objectifs spécifiques

- Identifier les programmes de transferts en espèces au Niger
- Analyser (sur la base de documentation et de visites sur le terrain) leur mise en œuvre et résultats, en précisant les forces et faiblesses
- Proposer des modalités opérationnelles pour la mise en œuvre d'un programme pilote de transferts en espèces

L'étude a été menée par deux consultants (un consultant national et un consultant international) recrutés et supervisés par le CCA. Le travail au lieu entre le 28 septembre 2009 (première prise de contact) et le 18 décembre 2009 (rédaction du rapport). La méthodologie de l'étude a inclus les aspects suivants :

- **Entretiens** à Niamey avec les acteurs clés (organes gouvernementaux; partenaires techniques et financiers; et ONG)
- **Revue et analyse** de la documentation disponible
- **Visite sur le terrain** pour apprécier les expériences actuellement en cours ou déjà entamées à Tahoua (CARE); Maradi (Save the Children); et Zinder (Croix Rouge – période d'urgence)
- **Revue et synthèse** des expériences et des résultats, comme aussi des enseignements tirés des programmes de transferts en espèces dans d'autres pays

- **Mise en commune** et discussions sur les résultats des premières analyses à travers un atelier national tenu à Niamey (novembre 2009) qui réunissait toutes les équipes, les membres du comité de pilotage et les représentants des partenaires techniques et financiers³.

Le rapport de l'étude sera validé lors d'une dernière réunion de mise en commune prévue à Niamey au début de 2010. Les produits intermédiaires (rapports de mission; synthèse de thèmes des entretiens; diagnostics sur le terrain ; et présentation PowerPoint préparée pour l'atelier de novembre 2009) sont disponibles auprès du CCA.

1.5 Organisation du rapport

Après l'introduction de ce **Chapitre 1**, le **Chapitre 2**, qui présente une analyse de la situation au Niger, fait le constat d'une vulnérabilité chronique des ménages ruraux vis-à-vis de crises ponctuelles qui se déroulent sur le fonds d'une pauvreté répandue. Du fait que l'insécurité alimentaire constitue un problème généralisé et que l'état nutritionnel est alarmant, un projet pilote de transferts en espèces est proposé, ce projet pouvant contribuer à apporter une réponse aux problèmes des ménages les plus pauvres. Le **Chapitre 3** passe en revue les politiques et programmes nationaux (SDRP ; SDR ; politiques de santé et nutrition, politique de décentralisation) et examine le cadre institutionnel général, en vue de formuler des suggestions concernant l'ancrage institutionnel du projet et sa cohérence avec les politiques nationales. Le **Chapitre 4** répond au désir exprimé par le gouvernement d'être davantage au courant au sujet des programmes de transferts en espèces initiés dans d'autres pays et d'en tirer certaines leçons, tout en identifiant certains éléments essentiels concernant la planification et la mise en œuvre des programmes de transferts en espèce. Le **Chapitre 5** analyse les expériences de certains programmes de transferts en espèces menés par des ONG au Niger, identifiant leurs points forts et les défis et en tirant des implications pour un projet national. Le **Chapitre 6** présente une analyse AFOM (atouts/ faiblesses/opportunités et menaces) qui permet de dégager quelques stratégies et principes de base pour un tel projet, avant de proposer les grandes lignes d'un projet pilote ainsi qu'une vision à moyen/long terme, et de tester quelques options de ciblage/couverture/coûts. Le rapport se termine avec des suggestions concernant les prochaines étapes, avec un budget estimatif. Les **Annexes** de ce rapport comprennent : 1) une liste de personnes rencontrées; 2) les références bibliographiques; et 3) des tableaux comparatifs sur les projets de transferts directs en espèces dans d'autres pays.

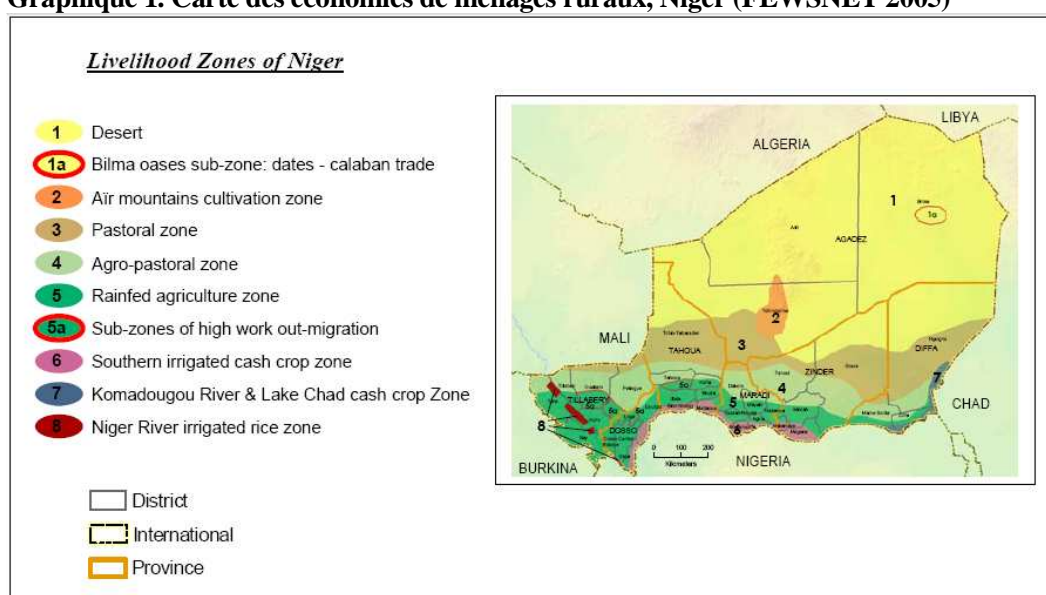
³ Les rapports finaux des autres études n'étant pas disponibles au moment de la rédaction de ce rapport, les discussions avec les autres équipes lors de l'atelier étaient d'autant plus importantes.

2. ANALYSE DE LA SITUATION AU NIGER

2.1 Vulnérabilité chronique et crises ponctuelles

Pays sahélien et enclavé, le Niger est classé, selon les différents indicateurs macro-économiques et du développement humain, parmi les pays les plus pauvres du monde. Avec une population estimée à 14,3 millions d'habitants en 2008⁴, largement concentrée sur une bande étroite de terres cultivables le long de la frontière sud, l'agriculture rurale de subsistance et l'élevage dominant l'économie nigérienne. Environ 84% de la population vit en zone rurale, et deux personnes sur trois vivent dans un ménage où le chef est un exploitant agricole ou agro-pastoral.⁵ Au delà des trois grandes catégorisations du monde rurale en zone agricole, agro-pastorale et pastorale, il y a plusieurs 'types' d'économie de ménages, chacune avec ses propres stratégies de vie et de survie qui font partie de leurs modes et moyens de subsistance.⁶ (voir carte).

Graphique 1. Carte des économies de ménages ruraux, Niger (FEWSNET 2005)



Mais ces différents moyens de subsistance connaissent une détérioration progressive qui fragilise les populations et les rend vulnérables aux chocs de toute nature. En fait, le pays connaît une insécurité alimentaire chronique pendant la période dite 'de soudure' avant la récolte, des catastrophes naturelles, telles que sécheresses ou invasions acridiennes, aggravant régulièrement la situation et menant périodiquement à des situations de crises. Mais si les pénuries alimentaires peuvent être exacerbées par des chocs exogènes, elles ont en fait des racines structurelles profondes, notamment une croissance démographique exceptionnellement élevée (environ 3,3%), la dégradation de l'environnement, la faiblesse de l'encadrement technique et du soutien aux moyens de production, et des systèmes de santé et d'éducation précaires.⁷

Tout cela mène à une situation de vulnérabilité extrême : une **insécurité alimentaire actuelle qui atteint plus de 2 personnes sur 10** liée à une **pauvreté chronique qui touche à peu près 60% de la population**

⁴ Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger*

⁵ Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger*

⁶ Le projet 'FEWS NET, par exemple, identifie une typologie de 8 'profils des modes et moyens d'existence' (*livelihood profiles*) au Niger, basée sur un analyse de l'économie des ménages

⁷ PAM 2008, Document du programme

et des taux de malnutrition infantile qui dépassent les normes, tournant autour de **10.7% (sous-nutrition aiguë)** et de **39% (sous-nutrition chronique)** sur l'ensemble du pays. Pour tous ces indicateurs, il y a des fortes disparités urbaines/rurales et des variations prononcées par région/ département.

Encadré 2. Une économie rurale en crise

La crise conjoncturelle (2004/5) n'a fait qu'amplifier une crise structurelle du monde rural nigérien. De plus en plus, et en particulier ces dernières années, les cultures pluviales (mil et sorgho), qui sont à la base de l'alimentation, ne peuvent suffire à nourrir les populations (dont on connaît la forte croissance démographique). Le manque de terres commence à se faire sentir, la jachère disparaît, les terres cultivées sont de plus en plus épuisées, l'agriculture irriguée (coûteuse et non praticable partout) ne peut prendre suffisamment le relais. L'autosuffisance du pays en produits céréaliers appartient désormais au passé. Même au cours des années considérées 'bonnes', la plupart des paysans sont dépendants du marché pour 'la soudure', autrement dit, ils doivent acheter les compléments de céréales qui font défaut dans leurs greniers (pour deux mois, quatre mois ou plus). L'économie rurale nigérienne est depuis longtemps très monétarisée, et la production de nourriture pour l'auto-consommation est systématiquement associée à la recherche de ressources complémentaires, et ceci pour toutes les couches sociales (saliariat temporaire et stratégie d'adaptation (*coping strategies*) pour les plus pauvres; cultures commerciales - arachide, souchet, sésame, oignon - et commerce pour les mieux lotis; migrations temporaires vers le Nigéria pour tous). On comprend mieux, dans ce contexte, le grave problème qu'a représenté en 2005 la flambée des prix : les paysans ne pouvaient plus, avec leurs économies ou leurs revenus habituels, se procurer les quantités nécessaires de produits vivriers de base pour assurer 'la soudure'. Ce processus génère de nombreuses conséquences immédiates (comme décrites ci-dessus), mais aussi à plus longue échéance, comme les transformations sociales qui induisent des comportements plus individualistes, le développement de phénomènes d'exclusion (paysans sans terre, bergers salariés sans cheptel, mendiants dans les centres urbains), l'accroissement des inégalités en milieu rural

(Sources : *Etude LASDEL*, 2006, De Sardan ; et *Etude IRAM*, 2006, Egg)

2.2 Pauvreté répandue

Selon les nouveaux seuils de pauvreté qui ont été déterminés au Niger en 2007/8, une personne 'pauvre' dans le sens monétaire est une personne qui vit dans un ménage où la consommation annuelle par tête est inférieure à **150.933 FCFA** (équivalents à environ 339 US\$) par personne et par an en milieu urbain et de **110.348 FCFA** (environ 248 US\$) par personne et par an en milieu rural.

Tableau 1. Les seuils de pauvreté en 2005 et 2007/8 (en FCFA par personne et par an) ⁸

	2005			2007/8
	Alimentaire	Non-alimentaire	Total	Total
Urbain	78791	65959	144750	150933
Rural	75466	30361	105827	110348

Source : Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger* (selon le QUIBB et l'ENBC 2007/8)

Sur ces bases, l'incidence de la pauvreté au Niger en 2007/8 est estimée à environ **60% (59.5%) de la population**, ce qui représente un léger recul par rapport au taux de 62% en 2005. Néanmoins, à cause de la forte croissance démographique, le nombre de personnes pauvres continue d'augmenter pour atteindre **8 millions** (par rapport à 7.8 millions en 2005). En milieu rural, presque deux tiers de la population est en situation de pauvreté (64%) par rapport à un tiers de la population en milieu urbain (37%). A cause de la forte concentration dans les campagnes, 9 pauvres sur 10 vivent dans un village (ou campement). Il y a aussi de fortes variations par région.⁹

⁸Si on augmentait le seuil de pauvreté de l'ordre de 15% de sa valeur actuelle (ce qui pourrait correspondre à un minimum de consommation énergétique de l'ordre de 2415 kilocalories au lieu des 2100 actuels) l'incidence de la pauvreté ne reculerait pas par rapport à la valeur du 2005.

⁹ Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger*

Tableau 2. Evolution des indicateurs de pauvreté 2005-2007/8, par region*

	2005			2007/8		
	Incidence	Profondeur	Sévérité	Incidence	Profondeur	Sévérité
Région						
Agadez	45.9	16.1	8.1	16.1	4.5	1.9
Diffa	18.8	5.3	2.2	18.3	3.5	1.0
Dosso	67.3	28.8	15.3	66.9	24.2	11.0
Maradi	79.7	35.1	19.0	73.4	26.1	12.0
Tahoua	45.9	14.5	6.2	57.6	18.8	7.7
Tillabéri	68.9	26.8	13.9	71.7	23.0	9.5
Zinder	71.0	26.2	12.9	53.8	15.4	6.0
CUN	27.1	7.2	2.8	27.8	8.5	3.9
Milieu de résidence						
Urbain	44.1	15.3	7.3	36.7	11.3	4.9
Rural	65.7	25.9	13.3	63.9	21.2	9.1
GSE						
Salarié public	19.7	4.5	1.6	17.7	5.2	2.0
Salarié privé	27.2	8.1	3.4	34.0	11.2	4.9
Indépendant agricole	69.0	27.5	14.2	63.8	21.2	9.1
Indépendant non-agricole	55.7	20.4	10.0	58.0	18.3	7.7
Sans emploi	60.8	24.7	12.9	48.4	16.9	8.0
Ensemble	62.1	24.1	12.3	59.5	19.6	8.4

Source : Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger* (calculs à partir du QUIBB et ENBC 2007/8) *Shadings added to highlight highest poverty indicators

On constate de ce tableau que les *indicateurs de la pauvreté les plus hauts touchent 3 des 8 régions du pays (Dosso, Maradi, et Tillabéri)*, où plus de 2 personnes sur 3 sont pauvres. Deux autres régions – *Tahoua et Zinder - ont une incidence de pauvreté supérieure à 50%*. Le pourcentage de ressources qu'il faudrait transférer à l'individu pauvre moyen pour le sortir de la pauvreté est d'environ un tiers du seuil de pauvreté. Pour Niger dans l'ensemble, avec une incidence de la pauvreté de 59.5% et une profondeur de 19,5, il faudrait transférer à peu près 396.7 milliards de FCFA pour faire sortir les pauvres de la pauvreté.¹⁰

2.3 Insécurité alimentaire: un problème de fond

L'insécurité alimentaire est devenue au Niger, un problème de fond et une donnée quasi-permanente, avec un déficit céréalier structurel aggravé par une incapacité financière des populations d'avoir accès aux produits vivriers du fait de leur extrême pauvreté.¹¹ La classification des personnes par rapport à l'insécurité alimentaire est fondée sur une analyse des trois dimensions de la sécurité alimentaire : la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation des produits alimentaires. Les résultats de l'enquête nationale sur les ménages au Niger pour la période novembre-décembre 2008 montrent que *l'insécurité alimentaire modérée touche 15,1% de la population* (contre 21% en 2007 au cours de la même période) tandis que *7,4% de la population sont en insécurité alimentaire sévère* (contre 11,7% en décembre 2007). Ces résultats indiquent que malgré une amélioration certaine, environ *2 ménages sur 10 font face à un type d'insécurité alimentaire sévère ou modérée* (contre plus de 3 ménages sur 10 en 2007).¹² Les ménages en insécurité alimentaire sévère sont caractérisés par une pauvreté chronique limitant leur pouvoir d'achat

¹⁰ Rép. Du Niger, 2008 *Tendances, profil et déterminants de la pauvreté au Niger*

¹¹ *Document de Politique d'alimentation et nutrition -2006*

¹² *Résumé exécutif 2009 - Enquête sur la vulnérabilité 2008*

même en période de fortes disponibilités. Pour ces ménages, la présence des vivres sur les marchés, même à des prix réduits, n'est pas d'une grande consolation.

Encadré 3. L'économie des ménages fragilisés

Au Niger, il y a une seule période de récolte par an, en septembre-octobre. Rares sont les ménages qui parviennent à produire suffisamment pour que leurs réserves subsistent d'une récolte à l'autre. Pour la majorité des Nigériens, la période 'de soudure' commence au plus tard au mois de mai. À ce stade, les ménages ont épuisé leurs réserves et doivent recourir à d'autres solutions pour se nourrir. Lorsque les réserves déclinent, les hausses de prix peuvent compromettre l'accès à la nourriture des ménages vulnérables. La disponibilité des céréales sur les marchés locaux dépend de la production locale, des importations et du fonctionnement des marchés. Les exportations vers les pays voisins, notamment le Nigeria, peuvent réduire l'offre et augmenter les prix, surtout pendant la période de soudure.

Pour les ménages exposés à une insécurité alimentaire modérée, un choc minime suffirait à les faire plonger dans une insécurité alimentaire grave. Les familles victimes d'insécurité alimentaire grave ont des réserves alimentaires qui ne dépassent pas trois mois et peu ou pas du tout d'animaux. Les ménages touchés par une insécurité alimentaire modérée ont cinq mois de réserves au maximum et un cheptel considérablement réduit; en outre, ils sont lourdement endettés. Avec un régime alimentaire pauvre, principalement composé de céréales, ces ménages exposés à l'insécurité alimentaire ne peuvent s'offrir des légumes secs et des protéines ou graisses animales qu'une ou deux fois par semaine.

PAM 2008, Document du programme

L'insécurité alimentaire est étroitement liée à la pauvreté : sur l'ensemble des ménages en insécurité alimentaire sévère, entre 6-7 ménages sur 10 vivent en dessous du seuil de pauvreté (à l'époque de l'enquête, environ 0,8 \$US par tête et par jour en milieu urbain et 0,7 \$US par tête et par jour en milieu rural). Il a été estimé que la production céréalière des ménages en insécurité alimentaire sévère pour la campagne agricole 2008 ne couvrirait leurs besoins alimentaires que sur une période de deux mois et demi (contre plus de 5 mois en moyenne pour l'ensemble des ménages). Une autre caractéristique de ce groupe de ménages est l'endettement. En effet, 56% des ménages en insécurité alimentaire sévère sont endettés contre 43% sur l'ensemble des ménages¹³.

Une étude menée à Tessaoua dans deux zones différentes (à vocation agro-pastorale et agricole pluviale) présente un exemple de coûts relatifs à une alimentation équilibrée dans chacune de ces deux zones et compare ces coûts avec les revenus des ménages des différents groupes socio-économiques. Les résultats montrent que *les ménages très pauvres et pauvres ont un pouvoir d'achat insuffisant pour s'offrir une alimentation équilibrée*. Ainsi sur l'ensemble du département, environ *deux tiers des ménages (pauvres et très pauvres), correspondant à environ la moitié de la population, ne sont pas en mesure de couvrir le coût d'une alimentation équilibrée*. Dans la zone Sud-centrale, même si les revenus totaux des ménages ruraux 'très pauvres' et 'pauvres' doubleraient, ils ne seraient toujours pas suffisants pour permettre à ces populations de couvrir leurs besoins en macro et micronutriments. (*voir encadré*).

Encadré 4. Les coûts d'un régime alimentaire équilibré

Les coûts d'un régime alimentaire équilibré reviendraient à environ 51.000 Fcfa par an et par personne (140Fcfa/j) dans la zone nord de Tessaoua pour un ménage très pauvre ou pauvre ne disposant que de quelques chèvres. Ces coûts seraient moins élevés pour des ménages aisés qui bénéficieraient d'une production laitière, ce qui permettrait de diviser par deux ces coûts. Seul les classes aisées (moyennes et nanties) ont les moyens économiques suffisants pour s'offrir un tel régime alimentaire. Dans la zone sud-centrale, les ménages qui doivent s'approvisionner au marché de la ville de Tessaoua, devraient supporter des coûts plus élevés, à savoir environ 75.700 FCFA par personne et par an (207 Fcfa/j) pour un ménage très pauvre ne disposant pas de bétail. Dans cette zone, c'est pas ailleurs la possession de bétail qui constitue le principal facteur de différenciation. Ici aussi, les ménages pauvres et très pauvres ne sont pas à même de s'offrir une alimentation équilibrée.

Source : Save the Children 2007

¹³ Résumé exécutif 2009 - Enquête sur la vulnérabilité 2008

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

Les stratégies de survie adoptées par les ménages vulnérables pour faire face aux difficultés alimentaires au cours des semaines qui ont précédé l'enquête témoignent leur état de précarité. En effet, ces stratégies contribuent à fragiliser la situation de ces ménages et affaiblir leur résistance vis-à-vis de chocs futurs. Parmi ces stratégies, on peut citer la diminution de la ration alimentaire journalière, la diminution du nombre de repas quotidiens, la privation de repas un jour sur deux, le recours à la mendicité et à la consommation inhabituelle d'aliments de pénurie. Pour ces groupes de ménages, les difficultés d'accès à la nourriture se sont exacerbées avec la hausse des prix des denrées alimentaires.

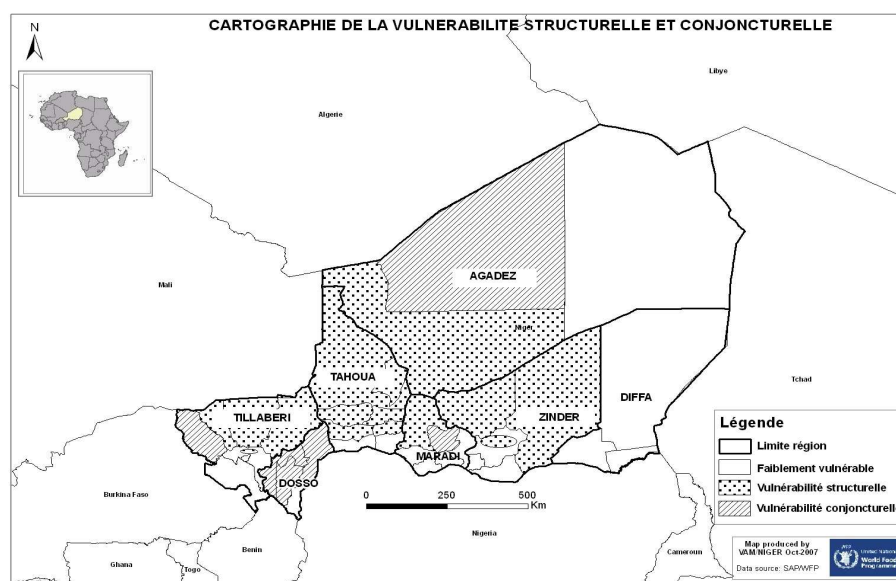
D'une manière générale, l'enquête sur la vulnérabilité indique que les ménages les plus affectés par l'insécurité alimentaire en 2008/9 année sont ceux qui dépendent le plus du marché pour assurer leur alimentation. Il s'agit en effet de ménages:

- dont un ou plusieurs membres travaillent comme travailleurs agricoles journaliers;
- qui dépendent de petits métiers (artisanat, menuiserie, maçonnerie, forgeronnerie) ou de la vente de bois et de paille ou alors de l'argent transmis par un membre qui a un travail salarié dans les villes
- dont le chef de ménage est une femme (dans ces cas, l'incidence de l'insécurité alimentaire sévère est deux fois plus élevée)

Les résultats de l'enquête ont permis d'identifier les zones les plus affectées par l'insécurité alimentaire en 2008 : les régions de **Diffa** (14,2%); **Tahoua** (11,8%); **Tillabéri** (7,6%); **la périphérie de Niamey** (12,8%) et le **centre urbain d'Agadez** (8,4%).

A cause des différents systèmes de classification, collecte, et suivi de données, il est difficile d'aller au-delà des données régionales portant sur une année précise pour obtenir une idée claire sur l'étendue géographique de l'insécurité alimentaire structurelle au cours des années. Une carte de la vulnérabilité structurelle et conjoncturelle a été élaborée par le SAP et le PAM en 2007 (*voir carte*) et une autre carte réalisée par le SAP en 2007 indique la fréquence de l'identification des zones 'vulnérables' sur une période de douze ans (1997-2006).

Graphique 2. Carte de la vulnérabilité structurelle et conjoncturelle (par région)



A partir d'une enquête effectuée dans le cadre du Programme Complet de Sécurité Alimentaire (PCSA), les groupes et zones à risque d'insécurité alimentaire ont été identifiés sur la base des principales causes d'insécurité (insuffisance de disponibilités alimentaires et d'accessibilité physique aux éléments, moindre accessibilité aux aliments par faiblesse des revenus, insuffisance d'aliments protéiques, lipidiques ou riches en vitamine A, insuffisance des moyens d'exploitation agricole, éducatifs et sanitaires). L'encadré 5 montre les sept groupes à risque d'insécurité alimentaire qui ont été retenus dans le document du *Plan national de nutrition* (2006), ainsi que le *Plan national de contingence* (2007)¹⁴:

Encadré 5. Groupes à risque par rapport à l'insécurité alimentaire

- | | |
|------|---|
| i) | Les petits agriculteurs vivant en autoconsommation et n'ayant qu'une petite exploitation de quelques hectares de mauvaises terres ne permettant pas de produire et stocker les quantités de céréales pour faire vivre leur famille. |
| ii) | Les petits éleveurs ne pratiquant que l'élevage transhumant dont les animaux, petits ruminants surtout, ne totalisent pas 3 unités de bétail tropical (UBT) par personne. |
| iii) | Les bergers qui, ayant perdu leurs troupeaux (suite à la sécheresse ou aux maladies) se sont retrouvés comme gardiens de petits troupeaux (petits ruminants). Le salaire n'étant que "saisonnier", il ne peut faire vivre une famille. |
| iv) | Les agro-pasteurs, pasteurs en voie de sédentarisation n'ayant ni suffisamment de produits de bétail à vendre, ni suffisamment de terres non encore productrices ou terres marginales pour s'autosuffire en céréales. On les trouve notamment parmi les groupes Peuhl, Toubou, Touareg. |
| v) | Les femmes chefs d'exploitation agricole dont le cumul des tâches ménagères, maternelles et productives ne leur permet pas de consacrer suffisamment de temps aux activités productives. |
| vi) | Les familles paysannes nombreuses (10 personnes et plus) ayant trop d'enfants en bas âge qui pâtiront du manque de soins et de nourriture, ainsi que les familles pauvres qui disposent généralement de revenus trop faibles et aléatoires. |
| vii) | Les individus - généralement femmes enceintes, allaitantes et les enfants de moins de 5 ans, physiologiquement fragiles, souvent atteints de malnutrition ou de carences en micronutriments (anémies, avitaminoses) détectés ou non par les dépistages médicaux |

Source : *Plan national d'action pour la nutrition* (2006) et *Plan national de contingence* (2007)

2.4 Etat nutritionnel alarmant

Les taux de malnutrition enregistrés pendant la période de soudure 2005 ont atteint des seuils critiques. Cependant, la situation réelle ne peut être comprise qu'à partir d'une comparaison de ces taux avec les données des années antérieures comme aussi avec les données d'autres zones de la région, voire même d'autres pays.

D'après une étude de l'IRAM qui porte sur les implications de la crise de 2004/5¹⁵, trois éléments sont à mettre en évidence :

- Les prévalences de malnutrition aiguë au Niger comme au Sahel sont en permanence parmi les plus élevées du monde ;
- Elles touchent l'ensemble de la population des enfants des âges cibles (0-5 ans et plus encore 0-3 ans) si bien que même si les malnutris sévères et modérés courent des risques de morbidité et de mortalité plus importants, c'est l'ensemble de la population qui contribue pour une large part à la morbidité et à la mortalité totales ;
- Toutes les régions sont touchées à des degrés divers par les malnutritions, zones vulnérables comme zones non vulnérables sur le plan alimentaire. *'Ce paradoxe apparent réside dans la complexité des causes de malnutrition avec une intrication de la sécurité alimentaire, de l'environnement social et de la santé. Dans l'immédiat, ceci plaide en faveur d'actions générales*

¹⁴ *Plan national d'action pour la nutrition 2007-2015* (2006) et *Plan national de contingence, volet sécurité alimentaire et nutritionnelle* (2007)

¹⁵ IRAM 2006, *Rapport principal* (Egg) et *Analyse nutritionnelle* (Delpeuch)

plus que d'actions de ciblage géographique qui pourraient s'avérer douteuses et peu productives, compte tenu des prévalences élevées partout, et des probables faibles différences entre régions et zones' (Etude IRAM, 2006, analyse nutritionnelle, Delpuech)

- La malnutrition constitue un problème grave auquel il faut apporter des solutions multiples préventives comme curatives et une approche intégrée alimentation-nutrition-santé

Les données antérieures à la crise de 2005/6 témoignent d'une urgence 'chronique' chez les jeunes enfants depuis des années, avec des taux de malnutrition aiguë atteignant 18% en 1992 et 20% en 1998¹⁶. En 2005, ces taux atteignaient 15,3%¹⁷. Pendant la même période de l'année suivante, le taux de malnutrition aiguë avait considérablement baissé, avec une moyenne nationale de 10,3%¹⁸. Malgré ce net progrès, un tel taux dépasse encore le seuil considéré comme critique par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la moyenne de 9% enregistrée pour l'Afrique subsaharienne¹⁹. En outre, cette enquête a été conduite durant la période post-récolte, lorsque les réserves alimentaires sont à leur niveau maximal et les taux de malnutrition sont les plus bas.

Selon l'enquête EDSNIII et MICCS 2006, **la prévalence de la malnutrition aiguë est de 10,3% ; le taux de la malnutrition chronique est de 50% ; les taux de mortalité infanto juvénile et infantile sont respectivement de 193% et de 81%**. Seulement 14% des femmes allaitent exclusivement leurs enfants ; le taux d'anémie est de 84% chez les enfants et 45% chez les femmes et le taux de petit poids de naissance était de 12% en 2000. Il est estimé que la malnutrition intervient pour 59,3% dans cette mortalité infanto-juvénile²⁰.

Alerté par les conséquences de la crise alimentaire de 2005, le Gouvernement a mis en place un système de surveillance de la situation nutritionnelle des enfants de 0 à 59 mois, tranches d'âges qui ont été les plus affectées. L'encadré x montre les résultats d'une des enquêtes nationales les plus récentes sur la nutrition et la survie des enfants (juin/juillet 2008).

Encadré 6. Résultats de l'enquête nationale sur la nutrition et la survie des enfants (2008)

Sous-nutrition aiguë

Chez les enfants de 6 à 59 mois, le taux de **sous-nutrition aiguë globale est de 10.7%**, et le taux de **sous-nutrition aiguë sévère se situe à 0.8%**. Une région (Zinder) dépasse le seuil d'urgence de 15%. Les régions de Diffa, Dosso et Tillabéri se situent entre 10 et 15% de sous-nutrition aiguë globale et les régions d'Agadez, Maradi, Tahoua et Niamey se situent en dessous de 10%.

Au total, 261 300 enfants nigériens souffrent de sous-nutrition aiguë au moment de l'enquête (dont 218 127 sont âgés de moins de 36 mois et 43 173 âgés de plus de 36 mois) et 20 654 souffrent de sous-nutrition aiguë sévère. Les régions de Tillabéri, de Maradi et de Zinder comptent à elles seules plus de 60% des enfants souffrant de sous-nutrition aiguë.

Sous-nutrition chronique

Le taux de **sous-nutrition chronique globale**, qui reflète l'état nutritionnel sur le long terme, **ressort à 39.3%** pour l'ensemble du territoire, variant de 24.2% à Niamey, à 47.7% dans la région de Maradi. Toutes les régions ont un taux supérieur à 20%. Les régions de Diffa, de Maradi et de Zinder enregistrent des taux légèrement supérieurs à 40%. Les régions d'Agadez, de Tillabéri et la CUN de Niamey ont un taux de sous-nutrition chronique compris entre 20% et 30%. Le taux de **sous-nutrition chronique sévère est de 14.2%** et varie aussi de 7.0% à Agadez à 21.5% à Maradi.

¹⁶ Enquêtes démographiques et sanitaires.

¹⁷ Enquête nutritionnelle réalisée par le Gouvernement/UNICEF/Centers for disease control (CDC), octobre-novembre 2005.

¹⁸ Enquête nutritionnelle réalisée par le Gouvernement/UNICEF/PAM, octobre-novembre 2006.

¹⁹ La situation des enfants dans le monde, UNICEF 2007.

²⁰ Document de *Politique d'alimentation et nutrition -2006*

Disparités urbaines/rurales

C'est en milieu rural où les enfants sont les plus affectés par la sous-nutrition chronique globale avec 41.8% contre 32.1% dans les autres centres urbains et 24.2% à Niamey. Cette situation reste la même pour la sous-nutrition chronique sévère. Par rapport aux tranches d'âges, les enfants de 12 à 23 mois sont particulièrement les plus touchés (54.9%) et presque la moitié de ces enfants sont touchés par la sous-nutrition chronique sévère (23.1%).

Tranches d'âge

Il convient de relever qu'il est généralement admis que la sous-nutrition chronique devrait augmenter avec l'âge. Or, ceci n'est pas observé au Niger selon les données des cinq enquêtes conduites pas à la même période des différentes années. On constate, en revanche, un très fort taux de retard de croissance dès le plus jeune âge, ce qui pourrait s'expliquer par les taux élevés de retards de croissance intra utérine (plus de 20% des enfants pesés à la naissance d'après la dernière enquête EDSN-MICS de 2006).

Source : Document de *Politique d'alimentation et nutrition -2006*

Il est admis que les causes de la malnutrition sont complexes et multiples, touchant à la fois aux facteurs de la pauvreté des ménages, l'insécurité alimentaire, l'accès aux services sociaux, les relations genres, et les connaissances et pratiques de soins et d'alimentation des nourrissons et jeunes enfants à la maison. Parmi les facteurs de soins, par exemple, il y a la non consommation du colostrum après la naissance, le sevrage toujours brutal associé de plus à une séparation d'avec la mère, le sevrage souvent précoce si la mère allaitante devient à nouveau enceinte (dans la mesure où son lait est alors considéré comme impropre), et l'absence de repas adaptés aux jeunes enfants (ils mangent les mêmes rations que les adultes, ils ont peu ou pas accès à la viande, au lait, à l'huile, aux œufs, les sauces sont de faible qualité nutritive) pour des motifs à la fois économiques et culturels. Il y a également la baisse en quantité et en qualité de la ration collective en période de soudure ou de crise alimentaire (et ceci plus encore au sein des ménages les plus vulnérables), le manque de disponibilité de certaines mères pendant la saison des cultures, les représentations populaires locales autour des maladies de l'enfant, l'interaction entre malnutrition et autres maladies infantiles (paludisme, diarrhées, etc...), elles-mêmes amplifiées par le manque d'eau potable et de facilités sanitaires qui mène aux décoctions non stériles que l'on fait boire dès le plus jeune âge à l'enfant.²¹

Encadré 7. Soins et alimentation des nourrissons et des jeunes enfants

En 2008, UNICEF a conduit une étude qualitative dans la région de Maradi sur les connaissances, mentalités et pratiques en matière d'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants, d'accès à l'eau potable et d'hygiène. L'étude a montré que presque toutes les mères donnent de l'eau à leur enfant le jour de la naissance, puis trois à quatre fois par jour durant toute la petite enfance. Or, plus de 50% de la population n'a pas accès à l'eau potable. Seules 2% des mères pratiquent exclusivement l'allaitement jusqu'à cinq ou six mois après la naissance. L'alimentation de complément se compose de bouillies de millet et de repas de famille qui sont —dans les deux cas— de basse qualité.

(PAM 2008, Document du programme)

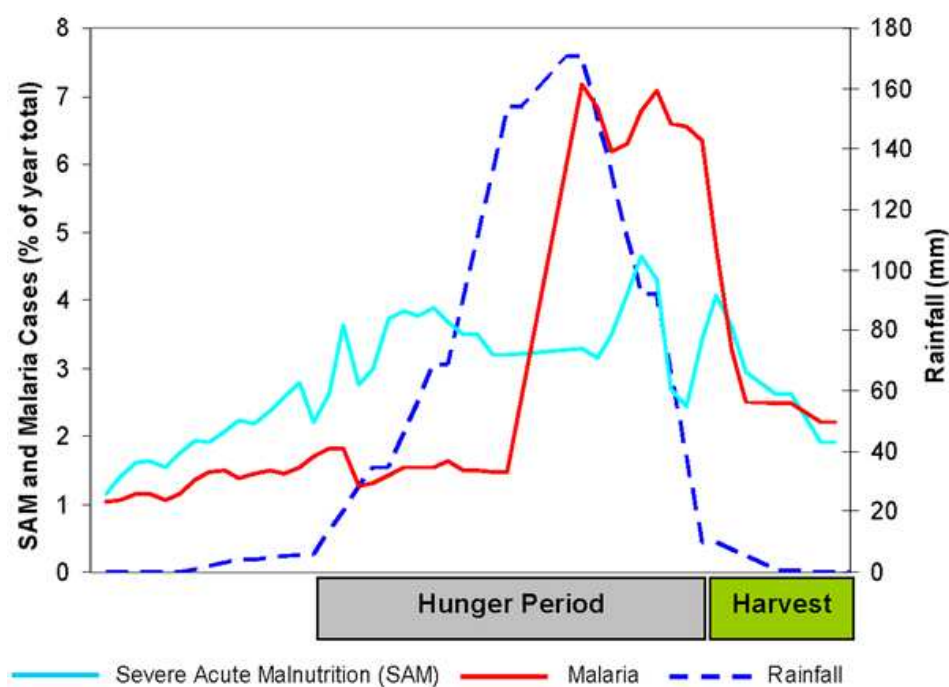
L'état nutritionnel de la femme est aussi un facteur de risque – pour la femme elle-même ainsi que pour ses enfants. L'enquête démographique et sanitaire à indicateurs multiples de 2006 indique que 20 % des femmes sont sous-alimentées, en particulier le groupe d'âge des 15-19 ans (34%). Plus de 60 % cent des mères interrogées ont eu leur premier enfant avant l'âge de 19 ans. Le taux d'insuffisance pondérale à la naissance atteint 13%, indicateur indirect du faible état nutritionnel des mères et facteur de risque pour les enfants. L'enquête a également mis en évidence une anémie chez 46 % des femmes. L'amélioration de leur état nutritionnel, notamment pendant la grossesse et l'allaitement, offrirait à leurs nourrissons un meilleur

²¹ Etude LASDEL, 2006, Koné.

départ dans la vie, et renforcerait également leur propre bien-être.²² Toute action contre la malnutrition doit, donc, prendre compte de la nature multifactorielle de la malnutrition des enfants et des femmes.

Il y a une forte dimension de saisonnalité qui joue à la fois sur la sécurité alimentaire aussi-bien que sur la situation nutritionnelle. C'est en effet pendant la période de soudure (entre mai et octobre, correspondant en parti à la saison de pluies) que le taux de malnutrition aigue sévère s'augmente, en correspondance avec un pic en taux de maladies tel que le paludisme, qui rendent l'enfant même plus vulnérable. *La graphique 3* montre, d'une façon graphique, ces dimensions saisonnières. La prévisibilité de ces pics en malnutrition est un facteur importante à prendre en compte dans tout programme aux fins de prévention et promotion.

Graphique 3. Alternance saisonnière, malnutrition, paludisme et pluviométrie au Niger, 2007



Source : Vaitla, Devereux and Swan (2009)

2.5 Implications et points à retenir pour le contenu d'un projet pilote de transferts en espèces

- **Justification du programme**
 - Vu que les économies familiales dépendent fortement du marché et que les ménages disposent d'un faible revenu pour l'achat des aliments de base, un programme de transfert en cash représente **une bonne réponse à court terme aux problèmes de l'insécurité alimentaire**. Par ailleurs, pour mieux contribuer à la réduction de la pauvreté à moyen et à long terme, il faudrait réfléchir sur la possibilité de mettre en place des **activités d'accompagnement qui soutiennent l'économie familiale** (activités génératrices de revenus; accès aux microcrédits d'investissement, etc.)
- **Ciblage de bénéficiaires**
 - Une analyse plus profonde des caractéristiques ou profil des différentes zones 'vulnérables' identifiées sur la base de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire serait la première étape du ciblage

²² PAM, 2006

géographique du projet (il s'agirait d'un premier niveau de ciblage, qui serait complété par la suite par une ciblage des ménages les plus pauvres/vulnérables au sein des zones identifiées et par une classification des individus à cibler (par exemple, femmes avec enfants de bas âge).

- Les enfants de moins de 5 ans et les femmes sont les plus vulnérables d'un point de vue nutritionnel d'où la nécessité d'un ciblage 'catégoriel'. Par rapport à la géographie, s'il est vrai que les taux de malnutrition varient selon les régions, il est vrai aussi que la malnutrition touche les enfants de toutes les régions et les activités de prévention et de promotion seraient partout appropriées.

- **Eléments du programme**

- Il est opportun d'accompagner un programme de transfert d'argent qui vise à améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des bénéficiaires avec **un soutien spécifique aux activités complémentaires en nutrition**, à savoir : 1) des activités d'éducation, information, et communication concernant les changements de comportement en matière des soins et d'alimentation des nourrissons et des jeunes enfants; 2) un système communautaire de suivi de croissance ; 3) des activités visant à la fois à apporter un soutien économique et nutritionnel (par exemple des activités de maraichage accompagnées par des démonstrations nutritionnelles ou la distribution aux ménages pauvres de chèvres ou vaches laitières). Tout cela impliquerait une coordination étroite avec les services techniques responsables concernés.
- **Approche genre** : Les causes profondes de la nutrition sont complexes et souvent liées aux relations inégales 'de genre' existantes au sein de la société et des ménages. Par conséquent, un programme de transfert de cash qui cherche à améliorer l'état nutritionnel des enfants devrait : 1) considérer les femmes comme récipiendaires des transferts ; et 2) identifier des actions d'accompagnement qui s'adresseraient particulièrement aux femmes (allègement du travail ménager; corvées d'eau ; formations, etc.)
- La diversité des systèmes de production des populations rurales, qu'ils soient agricoles, agropastoraux ou pastoraux, avec les différences internes au sein même de ses classifications, rend nécessaire un type de programmation différenciée, qui tient compte des différentes stratégies de vie et de survie des populations ciblées. Dans le cadre d'un projet 'pilote', il serait intéressant d'identifier **3 différents groupes d'économie familiale** pour 'tester' des approches différentes.
- Dans un contexte de pauvreté chronique et de forte vulnérabilité, il est nécessaire de prendre en compte la longue durée du processus de réduction de la pauvreté. Un projet de filet social qui viserait à protéger les ménages pauvres contre les risques d'insécurité alimentaire conjoncturelles et aussi à promouvoir des stratégies pour sortir des conditions de pauvreté structurelle, devrait nécessairement prévoir des transferts de cash réguliers et prévisibles pendant au moins une année (avec une évaluation finale pour déterminer la suite), et devrait être accompagnée par d'autres mesures de soutien aux économies domestiques.

- **Montant du transfert**

- L'analyse de la pauvreté suggère un certain nombre de paramètres permettant de définir un montant de transferts qui soit équivalent à un tiers du seuil de pauvreté en zone rurale (tout en réfléchissant aussi sur les besoins d'épargne et d'investissement).
- Selon les résultats de l'analyse conduite par Save the Children, les coûts d'un régime alimentaire équilibré diffèrent selon les zones et les groupes socio-économiques. Cela implique au préalable la conduite d'une analyse socio-économique approfondie des populations ciblées en vue d'opérer des ajustements éventuels des montants du transfert
- Il faudrait aussi réfléchir sur un système d'indexation du montant ajusté aux coûts réels de la vie.

- **Alternance des saisons**

- Pour être efficace en tant que mesure de **prévention** de la sous-alimentation et de **protection** contre les pics de malnutrition saisonnière, le transfert en cash serait évidemment utile pendant la période de soudure (entre mai et octobre selon les différents calendriers ruraux); mais pour être efficace en tant

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

que mesure de **promotion** et de renforcement des capacités de ménages d'investir dans leurs activités de production, des transferts de cash opérés d'une manière prévisible et régulière tout au cours de l'année seraient aussi importants. Les dosages pourraient varier en fonction des résultats d'une analyse approfondie des besoins.

3. POLITIQUES, PROGRAMMES ET CADRE INSTITUTIONNEL

Les actions proposées doivent nécessairement être pensées et mises en œuvre dans un cadre de cohérence global, défini conformément aux orientations de la stratégie de réduction de la pauvreté (SDRP) et de la stratégie de développement rural (SDR). Le SDRP et le SDR affichent une vision de la vulnérabilité comme étant ‘dynamique’ et ‘multifactorielle’, ce qui nécessite pour la réduire des actions intégrées et multisectorielles à court, moyen et long terme.²³

3.1 Politiques et programmes nationaux

3.1.1 Stratégie de développement accélérée et de réduction de la pauvreté (SDRP)

La SDRP (2008-2012), constitue le cadre de référence des politiques gouvernementales. Basée sur les OMD, la SDRP est articulée autour de sept axes stratégiques, dont la quatrième vise à ‘*la réduction des inégalités et le renforcement de la protection sociale des groupes vulnérables*’. Dans ce volet, il est prévu de développer la protection sociale pour les personnes défavorisées, y compris par « *la mise en place de filets de sécurité de manière ciblée ... afin de contribuer à l’atténuation des chocs naturels ou économiques pour les personnes vulnérables.* » La SDRP prévoit également l’octroi des services de qualité aux pauvres, pour lequel il faudrait préalablement « *des enquêtes spécifiques Conduites au niveau de chaque région, département, ville et village, en vue d’assurer une bonne catégorisation des pauvres de façon à concevoir une stratégie appropriée pour chaque segment (petits producteurs ruraux, éleveurs, femmes, habitants des bidonvilles urbains, etc.)* ». Une approche participative serait définie de manière à permettre aux pauvres d’articuler leurs propres besoins et à la société civile de jouer un rôle important pour l’encadrement des populations. Une approche multisectorielle de la pauvreté sera utilisée de manière à ce que « *Les différents aspects du problème multidimensionnel de la pauvreté seront pris en compte, de manière à définir des interventions complémentaires sur les meilleurs programmes qui servent les réels besoins des pauvres* »

3.1.1 Stratégie de Développement Rural (SDR)

La SDR de 2003, complété par son Plan d’Action (2006), s’appuie sur la Stratégie de réduction de la pauvreté, avec l’objectif général de ‘*réduire l’incidence de la pauvreté rurale de 66% à 52% en 2015*’. La SDR comporte 10 programmes ‘structurants’ et 4 programmes ‘sectoriels prioritaires’, ainsi que plusieurs sous-programmes.

Le Programme 9 de la SDR porte sur la *Réduction de la vulnérabilité des ménages* dans le secteur rural, en se basant sur l’observation que ‘*La prégnance de la pauvreté rurale justifie une action publique résolue avec l’objectif de mettre en place des « filets de sécurité » au profit des plus vulnérables*’. Le Plan d’Action du programme 9 prévoit trois sous-programmes dont les objectifs et les maîtres d’œuvres sont les suivants :

- Le sous-programme **Prévention et gestion des crises et catastrophes naturelles** cherche à ‘*mettre en place des mécanismes « d’assurance » collective face aux aléas les plus graves*’. Le plan d’action vise à prévenir, atténuer et réduire ‘*la prévalence et l’impact des crises alimentaires en préservant l’accessibilité des ménages à une alimentation de base et en renforçant leurs capacités à faire face aux risques.*’ Il prévoit l’élaboration d’un plan national de contingence et le renforcement des capacités du dispositif national et des populations à prévenir et gérer les crises alimentaires et nutritionnelles. Il met un accent particulier sur l’harmonisation des approches des intervenants à

²³ Plan National de Contingence

différents niveaux (communal, départemental, régional et national). Au niveau communal surtout, le Plan d'Action cherche à renforcer les capacités des conseils communaux dans l'identification des facteurs de risque et des groupes vulnérables (y compris le couple 'mère-enfant') et de mener des actions de prévention et de gestion des crises dans leurs juridictions respectives avec l'appui des acteurs publics locaux et des organisations de la société civile : *'En intégrant notamment le dispositif au sein de la décentralisation et en donnant aux communes un rôle nouveau qui correspond bien à leurs prérogatives, le dispositif devrait se montrer mieux à même de répondre aux besoins de sécurisations des populations en situation de malnutrition structurelle et de dénutrition conjoncturelle.'* Le maître d'œuvre de ce sous-programme est le Cabinet du Premier Ministre qui assure également le rôle de maître d'ouvrage de deux sous-objectifs relatifs au renforcement des capacités du Dispositif et la maîtrise des informations relatives aux crises. Deux autres sous-objectifs sont attribués au Ministère du Développement Agricole (MDA) et au Ministère des Ressources Animales (MRA).

- Le sous-programme **Santé-nutrition** vise *'l'amélioration de l'environnement sanitaire et de l'alimentation des ménages ruraux'*. Le Ministère du Développement Agricole est le maître d'œuvre du sous-programme en collaboration étroite avec la Division de Nutrition du Ministère de la Santé Publique et de la Lutte contre les Endémies dans le cadre du Comité National Nutrition. Ce sous-programme a trois objectifs spécifiques : i) Diversification et amélioration de l'alimentation des populations (Ministère de l'Hydraulique et de lutte contre la désertification); ii) protection des consommateurs contre les maladies liées à l'utilisation d'aliments malsains (Ministère des Ressources Animales) et iii) Amélioration de la qualité nutritionnelle et sanitaire des aliments (Ministère de Développement Agricole)
- Le sous-programme **Augmentation des revenus des plus vulnérables** cherche à *'développer les activités non agricoles à même de permettre aux populations vulnérables d'améliorer leurs revenus et de sortir du cycle de la grande pauvreté'*. L'objectif global est de *'garantir aux populations vulnérables des revenus minima pour leur permettre d'améliorer leur accès monétaire à la nourriture.'* Les actions sont conçues selon les lignes d'un *'programme social destiné à mettre en place un filet de sécurité vis-à-vis des plus vulnérables'*. Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC) est le maître d'œuvre du sous-programme entier, ainsi que de ces trois composants : i) Sécurisation des revenus des populations des zones vulnérables (y compris à travers les actions de cash et de vivres contre le travail et le renforcement de stocks de sécurité alimentaire de proximité ainsi qu' à travers la mise en œuvre d'actions de prévention et d'atténuation des crises adaptées à chaque zone, ce qui comporte un appui à l'intégration dans les Plans du Développement Communaux (PDC) d'un volet « prévention et atténuation des crises » ; ii) Valorisation de la stratégie d'exode ; et iii) Développement des activités génératrices des revenus. Les partenaires privilégiés sont le Ministère en charge des affaires sociales, les institutions des micro-finance, la société civile et la coopération internationale.

Le souci des sous-programmes 1 et 3 d'appuyer le processus national de décentralisation rejoint les objectifs du **Programme 1** de la SDR - **Développement Local et Communautaire** qui est également géré par le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (MAT/DC). Ce programme cherche à *'accompagner le processus de développement local et régional à travers le renforcement des capacités et de la maîtrise d'ouvrage locale'*. Il vise à soutenir les projets communaux qui seront, entre autres, *'les projets de développement social (santé, hygiène, nutrition, SIDA, éducation et formation professionnelle, genre, jeunesse et sport, culture, protection sociale des plus vulnérables'*. Ce programme vise également à renforcer la concertation avec les ONG et les associations de développement, y compris sur *'le développement local, la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté'*.

3.1.2 Plan National de Contingence, Volet Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (2007)

Cet instrument repose sur les orientations stratégiques du Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires et fait partie intégrante du Plan National d'Organisation des Secours (ORSEC). Il répond à l'objectif général de la stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaire qui est 'de diminuer la prévalence et l'impact des crises alimentaires en préservant l'accessibilité physique et économique des ménages à l'alimentation de base'. Le Plan tâche de : définir les concepts de risque et vulnérabilité des populations, les zones vulnérables et les caractéristiques des groupes les plus vulnérables; analyser les crises alimentaires et nutritionnelles (causes, définitions, manifestations et impacts, typologie et évolution); décrire et analyser les orientations stratégiques, la mission, l'organisation et fonctionnement du DNP-GCA ainsi que les leçons acquises à travers les expériences antérieures; définir des indicateurs d'alerte de sécurité alimentaire et de nutrition, les seuils de détermination des scénarii de contingence et les types d'intervention par scénario ; et mettre au clair les principes de mise en œuvre opérationnelle ainsi que des mécanismes de suivi et évaluation.

Le Plan a pour objectif global de diminuer l'impact des crises alimentaires et nutritionnelles sur les populations, en fournissant au Gouvernement un instrument lui permettant de mieux gérer et coordonner les différentes interventions.

Encadré 8. Concepts et cibles selon le Plan National de Contingence

- **Concept de gestion de risque :** 'La gestion de risque pratiquée par les ménages ne se réduit pas à des stratégies défensives ou réactives, mais s'inscrit dans un ensemble plus vaste d'institutions comprenant des stratégies proactives, qui sont mise en œuvre dans le long terme. Toutes ces stratégies peuvent être regroupées sous la notion de « filets de sécurité » des ménages '
 - **Concept de la vulnérabilité:** 'La pauvreté est un facteur aggravant de la vulnérabilité aux crises alimentaires. La vulnérabilité des populations aux chocs (**vulnérabilité conjoncturelle**), qui est la notion centrale d'un plan national de contingence, est ainsi étroitement liée à l'insécurité alimentaire structurelle et à la pauvreté (**vulnérabilité structurelle**).'
 - **Liens avec la nutrition :** 'Le caractère non conjoncturel du problème implique que, parallèlement à la prise en charge d'urgence des enfants malnutris aigus, des actions de développement soient entreprises pour juguler les causes de cette malnutrition'
 - **Identification des zones 'vulnérables' 1997-2006 :** Le plan (p, 61) fournit une carte du SAP qui montrent les cantons et groupements qui ont fait l'objet d'un suivi permanent entre 7 et 10 années sur les 10 ans entre 1997-2006, ce qui implique que ces zones sont parmi les plus vulnérables d'un point de vue 'structurelle'.
 - **Identification des groupes vulnérables :** Le Plan reprend les 6 catégories de 'groupes vulnérables' identifiées déjà dans le Programme Complet de Sécurité Alimentaire (PCSA) à partir des études de 1994, en ajoutant d'autres sur le plan nutritionnels, pour le 'listing' de groupes et caractéristiques suivant :
 - Premiers groupes*
 - les petits agriculteurs possédant de petites exploitations ;
 - les petits éleveurs disposant de peu d'animaux
 - les agro-pasteurs en voie de sédentarisation n'ayant ni suffisamment de produits animaux à vendre, ni suffisamment de terres propices à l'agriculture
 - les femmes enceintes ou allaitantes
 - les ménages de grandes familles
 - les femmes chefs d'exploitation dont le cumul des tâches ménagères, ne leur permet pas de dégager du temps pour s'adonner aux activités productrices
 - Plus les catégories suivantes*
 - les enfants 0-59 mois, principalement au moment de sevrage
 - les personnes âgées dont la vulnérabilité s'accroît avec leur niveau de pauvreté et dépend de leur niveau d'intégration dans les réseaux sociaux et familiaux
- Les enquêtes sur la vulnérabilité des ménages identifient les caractéristiques des ménages les plus en insécurité sévère :*

- Principale source de revenu : des dons/transferts ; la vent de bois et de la paille ; le travail journalier, domestique et de l'artisanat
- Caractéristiques générales : manque total de stock alimentaire ; consommation alimentaire très pauvres composée essentiellement de céréales (mil, sorgho, maïs, etc.) ; manque total d'animas ; manque de ressources pour acheter la nourriture ; endettement important

Source : Plan National de Contingence (2007)

3.1.3 Santé et Nutrition

Le Gouvernement a adopté un **Cadre décennal stratégique de développement du secteur de la santé** (2002-2011) actuellement en phase de mise en œuvre dans le contexte d'un **Plan national quinquennal de développement sanitaire** (PNDS -2005-2009/10). Les objectifs du PNDS pour le secteur de la santé sont : (i) réduction de la mortalité maternelle et infantile, (ii) réduction des inégalités grâce à une meilleure gestion des ressources (humaines et financières), et (iii) amélioration de la qualité et de la disponibilité des services de santé. Afin d'améliorer l'accès aux services de santé de base, le Gouvernement a adopté un décret instituant le subventionnement intégral des contraceptifs, césariennes, consultations prénatales, et soins de santé pour les enfants de moins de cinq ans. La loi de Finances a alloué le financement requis pour couvrir les coûts de ces services.

Un **Plan National d'Action pour la Nutrition** élaboré en 1996, actualisé en 2002 et réactualisé en 2006 n'a pas été formellement adopté par le gouvernement: le document de 2006, tenant compte de l'évolution de la situation, identifie des options stratégiques pour la période 2007-2015. Ce plan reconnaît l'insécurité alimentaire au niveau des ménages et la faiblesse du pouvoir d'achat des ménages comme problèmes prioritaires en matière d'alimentation et de nutrition. Il prévoit des stratégies préventives, curatives et transversales, dont les dernières incluent la réduction de la pauvreté et le renforcement du statut de la femme ; et le développement d'une approche globale des problèmes de nutrition. Parmi les populations cibles : les enfants de 0 à 59 mois ; les femmes en âge de procréer ; les personnes âgées ; les personnes en situation particulière ; les personnes malades ; les ménages pauvres ; les populations des zones difficilement accessibles ; et les populations en déficit alimentaire. Huit (8) programmes principaux directement orientés vers la sécurité alimentaire et la lutte contre la malnutrition ont été identifiés, parmi lesquels : la prise en charge des personnes défavorisées sur le plan socio-économiques et vulnérables sur le plan nutritionnel..

Un programme de Nutrition Communautaire (CCA/Direction de la Nutrition) financé par la Coopération Suisse a comme objectifs de :

- Répondre à moyen terme aux causes structurelles des situations peu reluisantes de l'état nutritionnel des enfants de moins de cinq ans en particulier et des couches vulnérables en général
- S'appuyer sur des interventions communautaires en termes de prévention et de prise en charge
- Renforcer les compétences des partenaires locaux en matière de nutrition

Un Groupe Technique est chargé d'analyse et de sélection des dossiers de projets, composé des représentants ONG, PAM, UNICEF, OMS, Coop. Suisse, CCA et DN

3.1.4 Politique de décentralisation

Un vaste chantier de réformes administratives a été engagé pour améliorer l'efficacité de l'administration publique et promouvoir la décentralisation. Au niveau local, les élections municipales de 2004 suivies de l'installation de 265 communes ont jeté les bases de la décentralisation au Niger. Toutefois, les collectivités locales font face à la faiblesse de leurs capacités institutionnelles et l'insuffisance de ressources financières et humaines. La responsabilisation sociale demeure faible malgré l'émergence des

organisations de la société civile dont les besoins en renforcement des capacités pour leur participation au dialogue politique sont importants²⁴.

Selon le SDRP, la tenue des élections communales, la définition des compétences et la matérialisation du transfert effectif du pouvoir de décision aux nouvelles entités installées, ainsi que la mise en place du Haut Conseil des Collectivités Territoriales (HCCT), ont permis de donner un contenu réel à la décentralisation et à la démocratie à la base. La relance de la Politique Nationale d'Aménagement du Territoire, l'élaboration de nombreux Plans de Développement Communaux (PDC) et d'un guide national en la matière, concourent également au renforcement de la gouvernance locale. La SDRP cherche à renforcer la gouvernance locale ainsi que la participation sociale (voir encadre)

Encadre 9. Renforcement de la gouvernance locale et la participation sociale

La mise en œuvre de la SDRP se traduira au niveau régional et local par l'élaboration de stratégies régionales et de plans communaux de développement. Ces documents seront élaborés de manière participative et seront alignés sur la réalisation des OMD. De manière spécifique, les lignes d'actions ci-après seront menées : (i) poursuite et extension des programmes de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation ; (ii) mobilisation de ressources financières plus importantes pour les collectivités locales; (iii) développement de la coopération décentralisée, (iv) la définition d'un cadre stratégique cohérent en matière de décentralisation afin de déterminer la vision, les objectifs et les attentes de l'Etat à travers la réforme décentralisatrice. Ce cadre permettra de préciser également les rôles de l'ensemble des acteurs publics, privés ainsi que ceux de tiers secteur intervenant à un degré ou à un autre dans le domaine de la décentralisation , (v) l'élaboration d'un programme national d'appui aux collectivités territoriales permettant de mobiliser les ressources nécessaires à leur développement , (vi) l'organisation et le renforcement de la décentralisation afin de mieux accompagner le processus et parvenir, à la base, à un véritable partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux ; l'accompagnement et la consolidation de la décentralisation par le renforcement du cadre juridique et la définition d'un dispositif national d'appui et de responsabilisation effective des collectivités territoriales par l'organisation et l'opérationnalisation progressive et cohérente du transfert des compétences.

Le renforcement de la participation de la société civile dans les actions de développement sera soutenu à travers : (i) le renforcement des capacités humaines et techniques des organisations de la société civile, notamment en matière de conception, d'exécution et de suivi-évaluation des projets; (ii) la pleine implication des organisations de la société civile dans la conception et le contrôle citoyen des politiques publiques, y compris au niveau local ; (iii) la refonte du cadre institutionnel de suivi et de concertation avec les ONG

SDRP (2008-2012)

Plusieurs partenaires et projets d'appui aux processus de décentralisation cherchent – par divers moyens – de renforcer les capacités locales en matière de planification et de mise en œuvre des programmes de développement communautaire. On rappellera, entre autres : le *Programme d'Actions Communautaires* (PAC), financé par la Banque Mondiale, qui constitue un des outils le plus important dont la Banque dispose en matière de lutte contre la pauvreté et d'appui à la décentralisation; le *Programme d'appui au développement local* (du Fonds d'Equipement des Nations Unies, FENU), qui aide les collectivités locales dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans développement communaux; et le programme de l'UNICEF qui renforce les capacités locales en matière de programmation des activités en faveur des enfants. Tout cela constitue une richesse sur laquelle un projet de transferts en espèces devrait s'appuyer.

3.2 Cadre institutionnel

Dispositif National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (DNP-GCA)

Le DNPCA regroupe l'Etat et ses principaux bailleurs de fonds et partenaires. C'est le cadre unique de concertation, coordination, et de cogestion des outils de prévention et de gestion des crises alimentaire et

²⁴ PNUD (2008)

de réhabilitation, mais aussi pour les actions de prévention. Le fonctionnement et l'organisation de ce dispositif sont régis par l'Accord-cadre, signé en 2005 par tous les membres.

Le DNP-GCA cherche la réduction de la vulnérabilité alimentaire par une meilleure coordination et gestion des actions des différents intervenants à travers 1) des stratégies de prévention des crises alimentaires et de renforcement des capacités des populations face aux crises ; et 2) l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de la réponse publique aux crises alimentaires. Le système comprend le Comité National de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires (Comité Consultatif qui alerte le Gouvernement sur les situations de crises alimentaires potentielles et veille à la fois la mise en œuvre des interventions et la cohérence des actions à court, moyen et long termes) ; le Dispositif National (cadre de concertation entre l'Etat et les partenaires) ; et les autres partenaires (ONG, associations, autres donateurs).²⁵

Selon le Plan National de Contingence (2007, voir ci-dessus), l'objectif général de la stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires et de '*diminuer la prévalence et l'impacte des crises alimentaires en préservant l'accessibilité physique et économique des ménages à l'alimentation de base, et en sauvegardant leurs capacités (de production et de prévention)*'. Ceci implique deux volets :

- un volet « prévention » qui vise à réduire les aléas et leurs conséquences sur les activités économiques (nécessitant des actions de court, moyen et long terme) ; et
- un volet « atténuation » qui vise à réduire l'impact de la crise en suppléant à l'insuffisance des filets de sécurité des ménages, et à éviter les problèmes alimentaires, nutritionnels et de décapitalisation.

Le DNP-GCA vise, donc, la mise en œuvre de stratégies de prévention des crises alimentaires; le renforcement des capacités des populations à se prémunir contre les crises et à mettre en place des stratégies face aux crises ; l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de la réponse publique aux crises alimentaires. Parmi les principes de la stratégie de prévention et de gestion des crises alimentaires identifiées dans le Plan National de Contingence, les suivantes sont pertinentes à notre étude de faisabilité :

- l'articulation de l'aide d'urgence et des actions visant à la réduction de la vulnérabilité structurelle (la 'prévention et gestion' représentant une 'assurance' alors que les actions à long terme visent à empêcher le phénomène de 'trappe de pauvreté')
- la conception d'un continuum entre les stratégies des ménages et les interventions publiques
- la cohérence entre les actions à différents niveaux (local, régional, et national) et entre les différents types d'action (urgence et développement) qui repose sur une transparence de l'information et du ciblage
- l'existence d'une information adaptée à la stratégie, qui implique un suivi de la vulnérabilité plus une identification des seuils de crise)

Le DNP-GCA est composé de plusieurs organes:

Au niveau national

- La Commission Mixte de Concertation Etats-Donateurs (CMC) est l'instance de décision et de coordination du dispositif tandis que le Comité Restreint de Concertation (CRC) est l'organe technique de décision et de suivi des actions.
- La Cellule Crises Alimentaires (CCA), rattachée au Cabinet du Premier Ministre, est chargée de la mise en œuvre et du suivi des actions d'atténuation et assure le secrétariat de la CMC. Cette cellule est appuyée par un Groupe de Travail Interdisciplinaire (GTI/SAP) réunissant tous les ministères concernés.

²⁵DNP-GCA 2008, *Présentation PowerPoint* et d'autres documents de base

- La Cellule de Coordination du Système d'Alerte Précoce (CC/SAP), récemment transférée à la Présidence, a pour mission de suivre et d'évaluer les situations de crises alimentaires, sanitaires, nutritionnelles et socio-économiques ; de faire connaître la situation de manière annuelle et mensuelle ; et de prévenir les décideurs, s'appuyant sur différents systèmes d'information. Cette cellule est également appuyée par un Groupe de Travail Interdisciplinaire (GTI/SAP).
- Enfin, un Centre d'Information et sa Cellule de Communication sont chargés de recueillir et diffuser les analyses et informations traitées.

Au niveau régional et sous-régional

- Les comités régionaux et sous régionaux de prévention et de gestion des crises alimentaires regroupent l'ensemble des acteurs concernés pour coordonner la production de l'information et la mise en œuvre d'actions au niveau régional et sous régional.

Les outils pour la mise en œuvre des actions d'atténuation des crises alimentaires consistent en un Stock National de Réserve (SNR), co-géré par l'Etat et les donateurs, qui est mobilisé dans les situations de crise majeurs d'ampleur national à travers le Stock National de Sécurité (SNS) (un stock commun de céréales conserve dans les magasins de l'Office des Produits Vivrières du Niger (OPVN) et le Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) (réserve financière). Il y a également un fonds d'intervention destiné à financer les actions d'atténuation des crises alimentaires localisées, composé du Fonds Commun des Donateurs (FCD) et du Fonds de contrepartie de l'aide alimentaire géré bilatéralement avec la coordination de la CMC. Le FCD a la vocation de financer 1) des actions d'assistance ainsi que 2) des actions de prévention visant à appuyer les ménages dans leurs stratégies pour faire face aux crises alimentaires.²⁶

Des évaluations récentes du DNP-GCA - surtout à la suite de la situation d'urgence en 2004/5 - ont fait ressortir plusieurs recommandations visant à améliorer l'efficacité de l'action de l'ensemble²⁷. Les observations suivantes ont été retenues dans le Plan d'Action de la Stratégie de Développement Rural (*emphases et parenthèses ajoutées*):

- Le Système d'Alerte Précoce devrait permettre de suivre la situation alimentaire **au niveau de la commune**, en profitant de **la décentralisation et de la mise en place de structures communales** chargées spécifiquement de la sécurité alimentaire dans leurs collectivités territoriales (*ce qui se fait actuellement à travers le projet APCAN – projet d'appui au DNP-GCA financé par la Commission Européenne et mise en œuvre par l'ONG Care depuis 2006 dans trois départements pilotes*)
- Un système d'information plus général devrait être créé pour prendre en compte non seulement la situation alimentaire mais aussi **la situation nutritionnelle** des populations, tant d'un point de vue **conjuncturel** que d'un point de vue **structurel** (*ce qui se fait actuellement à travers le suivi conjoint de la situation alimentaire et nutritionnelle établi dans les sites sentinelles vulnérables ; le projet nutrition – CCA/Direction de la Nutrition, Ministère de la Santé Publique ; et le Plan National de Contingence, Volet Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle*)
- Le dispositif doit être clairement orienté vers **la prévention** (à court terme) et la gestion des crises alimentaires et des catastrophes naturelles. (*à travers les lignes directrices du Plan National de Contingence*)

Pour le moment, les actions d'atténuation des crises assurées par la CCA portent surtout sur les domaines suivants :

- Opérations de ventes à prix modéré
- Distribution gratuite ciblée
- Banques céréalières

²⁶DNP-GCA 2008, *Présentation Powerpoint*

²⁷ IRAM 2006

- Protection fourrage
- Projets d'haute intensité de main d'œuvre (HIMO)- Cash for Work
- Distribution de semences

La proposition présente est qu'on ajoute à ces mécanismes de prévention un autre outil de protection sociale qui consiste en un projet pilote de transfert de cash visant les populations identifiées par le SAP comme populations en situation de pauvreté et de vulnérabilité structurelles. A chercher, évidemment la formule institutionnelle et partenariat appropriée pour sa mise en œuvre et suivi.

3.6 Partenariats techniques et financiers

Le *Comité Restreint de Concertation Etats-Donateurs du Dispositif de Prévention et de Gestion des Crises Alimentaires* regroupe déjà un groupe important de partenaires techniques et financiers qui apportent leur soutien aux activités concernant la sécurité alimentaire. Ces membres incluent : la Délégation de la Commission Européenne; le PAM, le PNUD, le FAO, et l'UNICEF; les ambassades de France, des USA, et d'Allemagne; et les bureaux de coopération Suisse, Italienne et Belge. La Banque Mondiale apporte également un soutien considérable à travers plusieurs programmes d'appui, y compris 'l'Appui aux réformes politiques pour le développement rural et les secteurs sociaux'. En tant que partenaires, les ONG représentent également une source importante d'expérience en développement local, y compris à travers des projets pilotes de transferts en espèces qui cherchent à renforcer les économies des ménages (voir chapitre 5).

3.5 Points à retenir et implications pour l'ancrage institutionnel du projet pilote de transferts en espèces

- Un projet pilote de transferts directs en espèces opérant comme mécanisme de filet de sécurité social s'insère logiquement dans les grandes lignes et les objectifs globaux de la Stratégie du Développement Rural, surtout à travers les sous programmes 1 (Développement Local et Communautaire) et 9 (Réduction de la Vulnérabilité des Ménages).
- Vu que les maîtres d'œuvre de ces deux programmes sont différents (le Cabinet du Premier Ministre pour le programme 1, et le Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire pour le programme 2), il faudrait identifier le chef de file pour un tel projet et définir une structure organisationnelle capable de promouvoir coordination et travail conjoint.

Options possibles:

1. Projet sous la tutelle/coordination du **CCA du Cabinet du Premier Ministre** qui est:
 - Secrétaire de la Concertation Etats-Donateurs (CMC) qui est l'instance de décision et de coordination du Dispositif National de Prévention et Gestion des Crises Alimentaires;
 - Chargé de la mise en œuvre et du suivi des actions du Dispositif (y compris des actions d'assistance ainsi que des actions de prévention visant à appuyer les ménages dans leurs stratégies pour faire face aux crises alimentaires à travers le Fonds Commun des Donateurs (FCD) ;
 - Maître d'œuvre du sous-programme 9.1 – Prévention et Gestion des Crises - de la Stratégie du Développement Rural qui vise – entre autres - à renforcer les capacités des conseils communaux dans l'identification des facteurs de risque et des groupes vulnérables (y compris les couples mère-enfant) et de mener des actions de prévention et de gestion des crises dans leur circonscription avec l'appui des acteurs publics locaux et des organisations de la société civile.
 - Gérant déjà, dans l'optique de mieux intégrer l'aspect nutrition dans les programmes de sécurité alimentaire, d'un projet nutrition avec le Ministère de la Santé Publique
 - Soutenu dans ses actions au sein du Dispositif, par des comités régionaux et sous régionaux de

prévention et de gestion des crises alimentaires qui regroupent l'ensemble des acteurs concernés pour coordonner la production de l'information et la mise en œuvre d'actions à ces niveaux

- En train de renforcer les approches communales de systèmes d'alerte précoce – à travers le projet APCAN (exécuté par l'ONG Care) dans 3 départements pour la phase pilote.

2. Projet sous la **Direction du Développement Communautaire du MAT/DC** qui est :

- Maître d'œuvre du programme 1 de la SDR - Développement Local et Communautaire- qui cherche à renforcer les capacités des communes, y compris dans les projets de protection sociale pour les plus vulnérables'
- Maître d'œuvre du sous-programme 3 du programme 9 de la SDR qui porte sur l'augmentation des revenus des plus vulnérables, entre autres par l'établissement des programmes de filets sociaux
- Chargée de la tutelle administrative du Programme Spécial du Président qui, depuis 2001/2, vise l'amélioration des conditions de vie des populations surtout dans les zones rurales et qui comporte – entre autres- des volets de microcrédits et crédits en vaches laitières et chèvres rouses et volaille aux femmes, s'appuyant sur les communes comme cellules de base pour toute intervention et en coordonnant les activités à travers les comités de pilotage à différents niveaux.

- Dans tous les cas, une **structure de coordination/concertation interministérielle** serait essentielle, ainsi qu'un mécanisme de partenariat avec les ONG expérimentés dans le domaine de transferts en cash ainsi qu'avec la société civile.
- Il faudrait aussi penser à associer le **Ministère de la Population et de la Reforme Sociale** aux actions qui relèvent du domaine de la protection sociale.
- Les **partenaires techniques et financiers**, qui offrent déjà un soutien important dans le domaine de la sécurité alimentaire, sont également intéressés par ses actions. Certains parmi eux ont une expérience déjà considérable par rapport aux programmes de transferts en espèces (notamment, la Commission Européenne au Niger et l'UNICEF dans d'autres pays d'Afrique).

LES TRANSFERTS DIRECTS EN ESPECES : QUOI, POURQUOI ET COMMENT ?

4.1. Un instrument de plus en plus utilisé

Les transferts directs en espèces – conditionnés ou non conditionnés – sont parmi les mécanismes de filets sociaux de sécurité de plus en plus utilisés comme instruments dans la lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et l’insécurité alimentaire des ménages. A l’instar des autres instruments, ils s’inscrivent dans une vision de la protection sociale plus large (*voir encadré 10*). Destinés normalement aux ménages pauvres ou vulnérables sélectionnés à partir d’un certain nombre de critères, mais des fois universels selon les choix catégoriques, et souvent ciblant les enfants) ils ont fait preuve de grande efficacité dans de nombreux pays, y compris en Afrique où il y a désormais une expérience grandissante dans ce domaine.

Encadré 10. Les filets sociaux de sécurité au sein d’une protection sociale plus large

Le terme « filet social de sécurité » ou « assistance sociale » fait référence à des programmes de transfert non contributifs ciblant, d’une manière ou d’une autre les pauvres ou les personnes vulnérables, tels que :

- Les **transferts en espèces** ou les **bons d’alimentation**, catégoriels ou soumis à des conditions de ressources, comme les **allocations familiales** ou les **pensions sociales**.
- Les **transferts en nature**, les programmes de repas scolaires ou de suppléments destinés aux mères et enfants étant les plus courants, mais également les distributions de rations alimentaires à emporter, de fournitures scolaires, d’uniformes, etc.
- La **subvention des prix**, souvent de la nourriture ou de l’énergie, au profit des ménages.
- **L’emploi dans le cadre de programmes de travaux publics** à forte intensité de main d’œuvre, parfois dénommé « allocations conditionnelles ».
- Les **transferts monétaires ou en nature** destinés aux ménages pauvres et soumis au respect de conditions spécifiques imposées en matière d’éducation ou de santé.
- **L’exemption de droits** pour les services de base, les soins de santé, la scolarisation, les services publics ou les transports.

Les filets sociaux de sécurité ne constituent qu’une partie de la politique de **protection sociale** ou **politique sociale**. La protection sociale inclut également les programmes d’assurance sociale contributifs tels que les pensions/retraites, l’assurance chômage ou d’autres politiques du marché du travail. La politique sociale comprend des programmes publics de protection sociale, de santé et d’éducation, avec parfois des éléments importants relatives aux politiques énergétiques ou du logement.

Source : Banque Mondiale (2008) *Pour la protection et la promotion. Conception et mise en œuvre de filets sociaux de sécurité efficaces*. Ecrit par Margaret Grosh, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc et Azedine Ouerghi.

Les transferts en espèces sont considérés particulièrement attrayants pour la simple raison qu’ils peuvent atteindre plusieurs objectifs à la fois. A cet égard, plusieurs facteurs peuvent être évoqués : (i) dans la plupart des contextes de ‘non-urgence’, les transferts monétaires offrent de nombreux avantages de nature logistique, sociale et économique; (ii) dans le contexte des OMD, des injections d’argent dans les communautés et les ménages pauvres peuvent contribuer à une croissance équilibrée et à une réduction de la pauvreté à la fois d’une manière directe et par le biais d’effets multiplicateurs; (iii) une nouvelle vision de la protection sociale considère ces transferts comme de véritables investissements économiques et non pas comme ‘des dévorateurs’ des fonds publics d’aide social; (iv) les calculs confirment le fait que, d’un point de vue fiscal, les transferts monétaires sont avantageux et que leurs coûts sont moins élevés par rapport aux coûts d’importer des produits vivriers; (v) les transferts monétaires peuvent mieux répondre à toute la gamme de besoins non alimentaires des populations pauvres et vulnérables. Il a été démontré que les transferts d’argent ont un impact positif sur les modes et les moyens d’existence des bénéficiaires principaux, produisent tout un ensemble de bénéfices indirectes et multiplicateurs pour des bénéficiaires

secondaires et pour les économies locales, et peuvent être considérés comme une option abordables même par des pays pauvres (Devereux, 2006). Par ailleurs, on a également pu démontrer également les effets positifs des transferts monétaires sur la santé, la nutrition et l'éducation des enfants, ainsi que sur la réduction de la pauvreté des ménages.²⁸

Il faut cependant remarquer aussi que les programmes de transferts en cash ne sont pas une panacée. Ils ont leurs propres limites (ils ne peuvent pas couvrir tous les besoins) et leurs risques (surtout en termes de gestion, mais aussi en termes d'erreurs d'exclusion et d'inclusion). Ils ont leur propre complexité (par rapport aux questions de ciblage, de 'graduation', de 'dépendance', de 'cohésion sociale') et leurs propres coûts (surtout en l'absence d'infrastructures administratives fortes susceptibles de les soutenir). Dans certains contextes, ce type de programme n'est pas approprié (par exemple, dans des situations de crises alimentaires marquées par un manque de disponibilité de produits vivriers de base ou alors quand les marchés ne peuvent pas fonctionner). Dans plusieurs pays, il y a aussi les difficultés inhérentes à la capitalisation des expériences de projets pilotes à une échelle nationale. La planification d'un programme de transferts monétaires doit prendre en compte tous ces facteurs, tout en se basant sur une analyse solide de la vulnérabilité/pauvreté locale et sur le contexte politique, institutionnel et fiscal général. Il faut aussi reconnaître que ces programmes ne peuvent en aucun cas se substituer aux autres mesures et politiques nationales concernant le développement agro-économique et de l'extension universelle de services de base.

4.2 Cadres conceptuels

Dans la gamme des instruments et mécanismes de protection sociale, les transferts monétaires directs en faveur des populations vulnérables pourraient, selon leurs buts et modalités propres, constituer une réponse à plusieurs aspects ou dimensions de la protection sociale (*voir le cadre conceptuel présenté dans l'encadré*)

Encadré 11. Quatre dimensions de protection sociale

- **Mesures de prévention**, qui cherchent directement à éviter aux pauvres de tomber dans la misère, en leur fournissant des incitations et des moyens. Il peut s'agir d'une auto-assurance, par l'épargne, de transferts sociaux, d'une aide à la gestion des risques liés aux revenus, de programmes générateurs d'emploi à forte intensité de main-d'œuvre, d'un soutien à un partage local des risques, et de l'introduction de produits d'assurance adaptés aux pauvres.
- **Mesures de protection**, qui offrent une protection sociale assez large à des groupes économiquement vulnérables (par exemple, assurance sociale et divers filets de sécurité), garantissent des secours contre la misère, pour établir un niveau de vie minimum acceptable.
- **Mesures de promotion**, qui accroissent les revenus réels et les capacités par un ensemble de programmes à l'intention des ménages ou des individus et visant à améliorer les modes d'existence, comme par exemple, la microfinance ou les cantines scolaires).
- **Mesures de transformation**, qui visent à transformer les systèmes d'inégalité qui maintiennent les pauvres dans leur état de pauvreté et qui concernent plus particulièrement le domaine juridique, le foncier, etc.

Source : D'après Devereux et Sabates-Wheeler, 2004

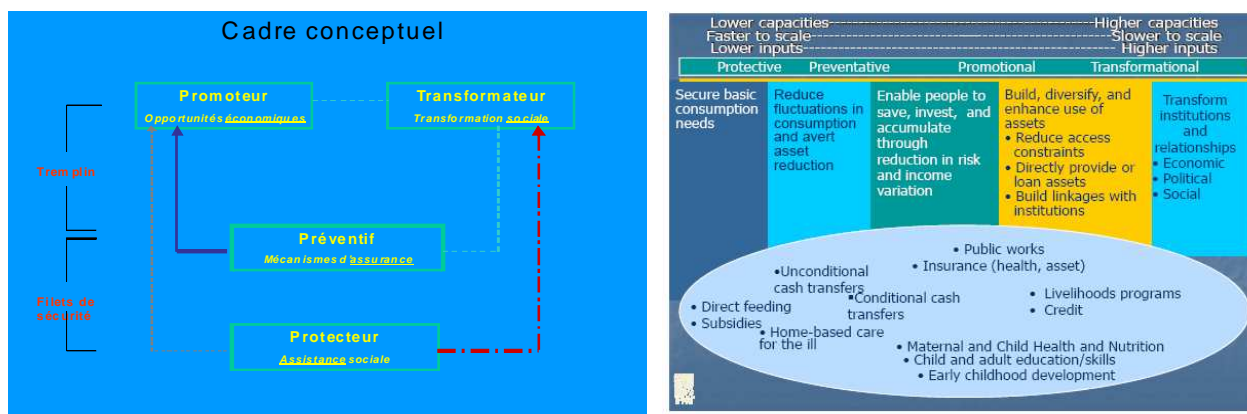
En effet, les *transferts sociaux en espèces* doivent être considérés comme un élément essentiel des diverses formes de protection sociale. De façon générale, les transferts en espèces aident les ménages

²⁸ Adato et Basset (2008)

pauvres à gérer les risques de leur existence. Pour être efficaces, ils doivent être versés régulièrement et être prévisibles. Les transferts en espèces doivent également être planifiés et *intégrés* dans des *plans de développement normal* et dans d'autres mesures de protection sociale telles que les assurances et les fonds sociaux. Enfin, les transferts doivent être déterminés par la demande.²⁹

Les transferts en espèces ne sont pas considérés comme une simple mesure de prévention ou protection, car ils peuvent avoir un important impact économique et aider à créer des actifs productifs, des marchés locaux, des revenus et des emplois. Ils peuvent également améliorer la capacité des pauvres et groupes vulnérables de gérer les risques économiques et sociaux tels que le chômage, l'exclusion sociale, la maladie, l'incapacité et la vieillesse. Par exemple, ils peuvent redonner aux ménages pauvres qui ont une certaine capacité productive assez de confiance pour entreprendre des activités présentant des risques car ces ménages savent alors qu'ils auront toujours un revenu minimum sur lequel compter. En raison de ces transferts, les ménages ont moins besoin de vendre leurs actifs productifs, sont mieux à même de retarder la vente de produits agricoles et ainsi d'obtenir de meilleurs prix, peuvent réaliser des investissements dans des petites activités ou actifs productifs (mettant ainsi en mouvement un effet multiplicateur) et enfin peuvent mieux se nourrir de sorte que les membres du ménage peuvent alors travailler.³⁰ Les transferts en espèces pourraient, donc, jouer le rôle 'de tremplin' vers une sécurisation durable d'un niveau de vie acceptable (voir graphique 4).

Graphique 4. De la protection à la transformation



Source : UNICEF 2007 et Adato et Bassett 2008

Les transferts en espèces peuvent aider à résoudre le problème de la faim : comme il est plus facile de transporter des espèces que des aliments, il est plus simple de mettre en place un système de transferts sociaux au cours des crises alimentaires que d'administrer l'aide alimentaire (de plus, contrairement à l'aide alimentaire, les transferts sociaux ne faussent pas les marchés vivriers locaux et n'ont pas d'impact négatif sur les producteurs). Les transferts peuvent également augmenter les revenus, améliorer l'éducation et la santé des familles les plus pauvres (surtout, peut-être, s'il y a une certaine conditionnalité), promouvoir l'égalité entre les sexes et émanciper les pauvres tout en contribuant à la croissance et au développement des marchés locaux. Ces transferts monétaires laissent aux pauvres la latitude de décider comment prendre soin de leur famille, car ils peuvent décider de l'utilisation des sommes reçues pour acheter des aliments ou d'autres articles de première nécessité ou investir dans des soins de santé, l'éducation ou d'autres activités productives. En garantissant un revenu minimum prévisible, les transferts en espèces donnent aux pauvres un niveau minimum de sécurité, les mettent

²⁹ Bonfiglioli, 2007

³⁰ Bonfiglioli, 2007

mieux à même de prévenir l'avenir et d'adopter une perspective à plus long terme. Ces transferts revêtent une importance particulière pour les femmes et les filles qui sont disproportionnellement représentées parmi les plus indigents ou plus susceptibles d'en être les bénéficiaires. Enfin, les transferts en espèces peuvent être une option plus économique que d'autres initiatives actuellement appliquées pour lutter contre la pauvreté chronique, en offrant une solution moins coûteuse et plus efficace que l'assistance humanitaire.³¹

4.3 Evidence et expériences en Afrique

En Afrique, la plupart des expériences de transferts monétaires ont été conduites en Afrique Orientale et Australe. Ainsi, par exemple, il y a eu depuis fort longtemps un programme d'allocations monétaires aux enfants (Afrique du Sud); l'établissement de pensions sociales dans plusieurs pays (en particulier, Lesotho et Namibie); la mise en place de programmes de transferts directs d'argent en faveur des ménages pour les aider à subvenir aux orphelins dans le contexte de l'épidémie du VIH-SIDA (Kenya, Malawi, Zambie). En Ethiopie, dans le 'Programme de Filet de Sécurité productive' (*Productive Safety Net Programme/PSNP*) qui couvre une population d'environ 8 millions de personnes, les transferts monétaires en faveur des ménages pauvres (sans moyens de production) sont parallèles à l'organisation d'HIMO pour les ménages actifs (voir encadré). Au Malawi, un projet d'urgence s'est transformé en projet d'aide à des populations connaissant une grande insécurité alimentaire pendant la saison 'de soudure'. Une base de données a été constituée par le 'Regional Hunger and Vulnerability Programme' (RHVP), avec documentation et analyses de différents programmes, l'impact de certains de ces programmes ayant déjà fait l'objet d'une évaluation.³²

Encadré 12. L'expérience du PSNP en Ethiopie

Le Gouvernement d'Ethiopie a fait part de sa détermination de briser le cycle de la dépendance de l'aide alimentaire, et a introduit en 2004 le 'Programme du Filet de Sécurité productive' (*Productive Safety Net Programme, PSNP*). Ce programme visait à 'mettre en place un cadre pluri-annuel qui, s'éloignant progressivement d'un système dominé par une assistance humanitaire d'urgence, puisse devenir un système de filet de sécurité productive'. Le programme prend l'option visant 'à financer des transferts monétaires et non plus une assistance alimentaire'. Ensemble avec d'autres formes complémentaire d'appui (comme le 'Livelihood Packages' - un ensemble de mesures destinées à appuyer les modes et moyens d'existence locaux), cela était censé d'améliorer les conditions de vie des bénéficiaires, jusqu'au moment où, avant une période de 5 ans, ils puissent 's'affranchir' de toute dépendance de transferts sociaux (cet 'affranchissement' ou 'passage' signifie que le ménage n'est plus sujet à une insécurité alimentaire chronique et a atteint une résilience économique qui l'empêche de tomber à nouveau dans cette situation).

Les deux principes essentiels de l'approche du PDNP sont les suivants : (i) Donner un caractère prévisible aux transferts ('*Un filet de sécurité différé est un filet de sécurité refusé*'). Par conséquent, tout transfert de ressources doit être prévisible); (ii) Eviter toute forme de dépendance ('*Les bénéficiaires doivent être à même de fournir du travail échange des transferts*'). La plupart des transferts sont opérés par le canal des Travaux Publics, même si 20% des bénéficiaires reçoivent 'une aide directe', puisque aucun membre de leur ménage ne peut participer à des travaux publics. Les transferts monétaires sont préférés, par ce qu'ils sont supposés permettre des investissements et des transactions marchandes et aider la consommation familiale. '*En distribuant de l'argent plus que de la nourriture, le programme rendra les petits exploitants capables d'augmenter leurs niveaux de consommation et d'investissement et stimulera le développement des marchés*' (DFID, 2005). Mais des préoccupations concernant la faiblesse des marchés des infrastructures rurales a conduit le programme à distinguer 'les districts à forte et à faible capacité': les transferts monétaires dès lors réservés uniquement à la première catégorie, alors que les distributions de nourriture à la deuxième. Malgré cela, certaines communautés se plaignirent à cause des difficultés à avoir accès aux produits vivriers et des prix de ces produits sur les marchés, et plusieurs préférèrent des distributions de nourriture en cours de programme. Il faut conclure que la transition de l'aide alimentaire vers les transferts monétaires constitue en Ethiopie un processus long et qui devra être fait par étapes. Source : Devereux, 2006

³¹ Bonfiglioli, 2007

³² Regional Hunger and Vulnerability Programme, 2008 (www.wahenga.net)

Les expériences menées en Afrique de l'Ouest sont pour la plupart récentes. Une étude régionale a identifié les exemples suivants :

- Le programme pilote LEAP (*Livelihood Empowerment Against Poverty*) au Ghana (avec 26.900 bénéficiaires), qui a pour but d'augmenter les revenus des ménages ayant atteint un niveau de pauvreté 'dangereux' à travers des transferts monétaires et de relier ces ménages à des services complémentaires pour qu'ils puissent sortir rapidement de la pauvreté;
- Le programme COPE (*In Care of the Poor*) au Nigeria (avec 12.500 bénéficiaires), qui utilise les fonds d'annulation de la dette pour alimenter des transferts monétaires en faveur de ménages extrêmement pauvres et vulnérables - à condition cependant que ces ménages suivent des séances de formation, envoient leurs enfants à l'école et utilisent les services de la santé;
- Le SSN (*Social Safety Net*) en Sierra Leone, qui cible les personnes âgées n'ayant aucune autre source d'appui (le programme vise à toucher une population de 16.000);
- Les programmes de transfert de protection sociale minimale et de pensions de solidarité sociale au Cap Vert, qui bénéficient 17.000 personnes;
- Le programme '*Bourses mamans*' au Mali qui conditionne les transferts d'argent à la fréquentation de l'école par les enfants.³³

Plus récemment, au Sénégal, il y a eu le lancement d'un système de transferts d'argent, volet intégral d'un programme de nutrition. Dans la sous-région, d'autres pays sont aussi en train de considérer les options possibles. (voir tableaux 4-8 en annexe pour un aperçu comparatif sur de différentes dimensions et des programmes existants).

4.4 Eléments clés dans la planification et la mise en œuvre des programmes de transferts en espèce

Les programmes de transferts monétaires pourraient prendre des formes multiples. Les transferts pourraient être faits en faveur de : (i) ménages, selon des critères préalables concernant la pauvreté ou la vulnérabilité (c'est-à-dire, par rapport au seuil de la pauvreté ou à l'état d'insécurité alimentaire); (ii) d'individus, en fonction d'une classification 'par catégories de personnes' (par exemple, les personnes âgées ou handicapées); ou (iii) familles/ménages, en fonction de la présence – ou absence – de certains membres spécifiques (enfants d'un certain âge ou orphelins; absence de membres actifs, etc.). Les programmes pourraient également avoir des buts divers. C'est la phase de planification du programme qui devrait identifier ces buts.

4.4.1 Conception du programme:

Objectifs spécifiques

C'est essentiellement l'identification des objectifs du programme qui permettra de définir les différentes caractéristiques et modalité du programme. Ainsi, par exemple, les objectifs d'un programme qui est conçu comme 'un filet de sécurité sociale productive' seront nécessairement différents de ceux d'un programme visant à améliorer la situation nutritionnelle ou éducative des enfants. Par ailleurs, les modalités d'un programme 'd'urgence' seraient aussi différentes de celles d'un programme conçu pour répondre à une situation de vulnérabilité chronique. *L'encadré 13* montre la diversité des objectifs recensés dans différents programmes de transferts sociaux en Afrique :

³³ ODI/UNICEF (2009) Note de Synthèse/Politiques Sociales: *Pauvreté des enfants: un rôle pour les transferts monétaires en Afrique de l'Ouest et du Centre?*

Encadré 13. Objectifs divers dans les programmes de transferts sociaux:

Objectifs dans la réduction de la vulnérabilité :

- Protéger la consommation des personnes âgées et leurs ménages
- Protéger la consommation des plus pauvres
- Protéger la consommation des personnes pendant des déficits alimentaires saisonniers
- Protéger et promouvoir les actifs des ménages :
 - Protéger les ménages contre la vente de leurs actifs pour acheter de la nourriture (protection)
 - Renforcer la capital humain (santé, éducation, nutrition) (promotion)
 - Augmenter la productivité de la terre ou du bétail (capital naturelle) (promotion)
 - Renforcer la capital physique (infrastructures sociales et économiques)
 - Renforcer le capital financier (systèmes d'épargne/microcrédit)
 - Renforcer les réseaux de solidarité existants (capital social)
- Promouvoir l'utilisation d'intrants agricoles pour renforcer la productivité agricole
- Briser le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté
- Viser les différentes formes d'impacte du SIDA

Plusieurs sources, RHVP REPA case study brief (2007)

La question des conditionnalités

Selon les buts et les objectifs du programme, les transferts pourraient être conditionnés par rapport à certains comportements de la part des bénéficiaires (scolarisation des enfants, par exemple, fréquentation des centres de santé pour un suivi régulier). Mais les transferts pourrait aussi ne pas être conditionnés (aucune contrepartie ne serait alors demandée aux bénéficiaires).

Mesures d'accompagnement

Les programmes incluent souvent des mesures d'accompagnement en dehors du transfert monétaire proprement dit (formations diverses; facilitation de la participation aux systèmes de microcrédit/épargne ou aux activités génératrices de revenu, etc.). Ces programmes sont généralement appelés : 'cash + '.

Types de transferts

Les transferts monétaires sont parfois sont 'mixtes' ou combinés (c'est-à-dire, le système prévoit une partie de transferts 'en espèces' et une autre en bons d'achat ou en nature) et/ou complétés par d'autres intrants (par exemple, organisation des foires de semences auxquelles pourraient participer les bénéficiaires).

Montant de transferts

La manière de déterminer le montant des transferts monétaires varie considérablement selon les pays, les contextes et les objectifs mêmes des programmes.

Durée de transferts

Les programmes varient également selon la durée prévue pour les transferts : certains programmes 'ponctuels' ou ayant un but spécifique par rapport à la sécurité alimentaire, prévoient des transferts seulement pour une durée assez courte, généralement pendant la période 'de soudure'. Au contraire, d'autres programmes aux objectifs plus larges, prévoient des allocations pendant toute une année, voir même sur plusieurs années. La durée du programme et les critères concernant 'l'affranchissement' des bénéficiaires doivent être clairement articulés en avance en toute transparence.

Fréquence des transferts

Il faudrait privilégier un système de transferts réguliers et prévisibles, par exemple sur une base mensuelle, bimensuelle ou trimestrielle.

Modalités de distribution des transferts

Le système de distribution des transferts monétaires devrait s'appuyer, dans la mesure du possible, sur des structures existantes (réseau bancaire; bureau de poste, etc.). Autrement, il faudra établir une structure *ad hoc*, spécifiquement conçue pour cette tâche. Il faudra évidemment prendre en compte toutes les questions relatives à la gestion des fonds et la sécurité. Dans certains cas, les transferts sont effectués par la voie électronique (*electronic banking* ou téléphones mobiles) - mais cela demanderait une étude de faisabilité préalable en fonction des contextes.

Récipiendaires des transferts

Dans la pratique courante, ce sont souvent les femmes qui reçoivent les transferts au nom de leurs ménages/familles. En effet, l'expérience montre qu'elles gèrent mieux ces fonds, en fonction des objectifs prévus.

Ciblage

Plusieurs méthodologies permettent de définir le système de cibler les bénéficiaires des transferts d'argent (en fait plusieurs systèmes peuvent être utilisés souvent utilisés en combinaison, l'un renforçant l'autre).

Encadré 14. Méthodes de ciblage

- **Auto-ciblage** : Par le biais d'un programme conçu de manière à décourager la participation de certaines personnes et d'encourager celle des plus pauvres/nécessiteux (par exemple, les travaux HIMO où les salaires sont assez bas; ou alors les subventions des aliments consommés par les pauvres, etc.)
- **Ciblage géographique** : Selon les zones identifiées par le biais de critères de pauvreté et insécurité alimentaire; ou autres 'vulnérabilités'. Cette méthode pourrait conduire à un type de ciblage dit '*blanket coverage*' (c'est-à-dire, toute la population d'une région/zone donnée), ou alors à un système mixte en conjonction avec d'autres méthodes pour un ciblage plus fin au sein de la région/zone)
- **Ciblage par catégories** : Une groupe facilement identifié : par exemple, les femmes, les enfants moins de 5 ; les handicapés; les ménages qui n'ont pas une parcelle de terre à cultiver, etc.
- Ciblage par '*means-test*' ou '*proxy means-test*' à partir d'indicateurs de pauvreté/vulnérabilité et à travers des enquêtes ménages
- Ciblage à partir d'un *processus communautaire* (*community-based targeting*) en fonction des paramètres, catégories et critères locaux.
- **Eligibilité multiple** (proxy plus catégories)

Plusieurs sources : RHVP/REBA (2007); Adato and Basset (2008)

Le choix d'une méthode ou de plusieurs méthodes associées aura des implications certaines sur la planification: établissement des comités locaux (dans le cas d'un ciblage basé sur la communauté, par exemple); enquêtes sur les ménages par le biais de tests utilisant des variables proxy renseignant sur les moyens de subsistance (en anglais, *proxy means test*). Toute forme demanderait au préalable une définition des indicateurs et critères de participation.

4.4.2 Mise en œuvre, administration et gestion du programme

Cadre institutionnel

Il faudrait identifier les acteurs clés pour la coordination, l'administration, et la mise en œuvre du programme et définir clairement les rôles et les responsabilités de tout un chacun, y compris les conventions de partenariat, etc. Cela devrait concerner tous les niveaux (national, régional/sous-régional, et local/villageois, par exemple). Pour un programme national, la tutelle devrait être placée au niveau d'un ministère technique (pour la supervision) et/ou d'un comité de pilotage interministériel, travaillant ensemble avec les partenaires techniques spécifiques. Le rôle des conseils locaux (élus) devrait être défini, comme aussi le mandat des associations de la société civile et des ONG. Un programme de renforcement des capacités locales devrait aussi être défini.

Système de gestion et administration

Le ou les départements chargés de la gestion et l'administration du programme devraient avoir la capacité (technique, logistique, et administrative) nécessaire pour assumer leurs responsabilités. Ceci implique (aux différents niveaux) un personnel en nombre suffisant et avec les capacités requises pour gérer le programme, résoudre les problèmes, et – en général – rendre compte de leurs actions. Un système de gestion électronique (enregistrements des ménages; allocations; dépenses administratives) doit être établi, comme aussi un système de rapportage périodique.

Détermination du budget

Pour la phase préparatoire, le budget devrait inclure les coûts de la mise en place; les différents coûts administratifs; les montants des transferts; les coûts concernant la formation, l'encadrement et le personnel d'appui; la logistique; le suivi et évaluation ; etc.

Suivi et évaluation

Pour un projet pilote qui est censé de générer des leçons concernant la mise en œuvre et l'efficacité des actions, un système rigoureux de suivi et évaluation est impératif. A cet effet, il faudrait prévoir des enquêtes de base préalables (*baseline*) et un système de suivi régulier, avec des rapports périodiques. Il faudrait probablement réfléchir sur la possibilité (peut-être à une échelle restreinte) d'une collecte de données en utilisant les moyens informatiques PDA et le traitement/gestion de l'information électronique. Possibilité d'établir des 'sites sentinelles' pour une approche qualitative de suivi/évaluation approfondie. Des standards rigoureux d'évaluation d'impact devrait être définis pour l'évaluation finale du programme.

Information et communication

Il serait utile de définir une véritable 'stratégie de communication' pour la collecte, partage et diffusion de l'information concernant les activités du projet – à travers des rapports périodiques, des brochures d'information, des 'témoignages' des bénéficiaires, voire aussi l'établissement d'un site Internet, par exemple, pour une diffusion plus large de sa démarche et de ses réalisations .

Pilotage, capitalisation et extension

Pour un projet pilote, l'envergure de l'action de la phase initiale devrait être déterminée en fonction des besoins pratiques, logistiques, administratifs et politiques de cette phase. Un projet pilote pourrait être considéré comme une sorte de 'test de laboratoire à l'échelle réelle' qui chercherait à perfectionner les approches et générer l'évidence nécessaire pour une capitalisation du programme à l'échelle nationale, selon un plan bien défini d'élargissement ou extension (principe du 'roll-out').

5. EXPERIENCES SUR LE TERRAIN AVEC LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

5.1 Aperçu général

Au Niger, il y a déjà eu quelques expériences de transferts directs en espèces – toutes ces expériences sont relativement récentes (depuis la période d'urgence de 2005/6) et ont été menées exclusivement par des ONG. Deux de ces expériences ont été mises en œuvre en tant que mesures d'urgence pendant la période de crise alimentaire et nutritionnelle. Par contre, deux autres expériences visent à soutenir la période de transition comprise entre l'urgence et le développement. Malgré leur taille restreinte, tous ces programmes ont tout de même permis l'acquisition d'une expertise significative au niveau local. De nombreuses leçons ont été apprises au cours de la planification et l'exécution de leurs activités. En donnant une grande importance aux transferts sociaux comme mécanismes privilégiés de protection sociale, les ONG ont pu acquérir une compétence grandissante en ce domaine. A raison, elles méritent d'être considérées comme partenaires privilégiés pour tout programme national futur. Par ailleurs, au-delà même de leurs expériences spécifiques, les ONG participent déjà activement à certaines initiatives nationales, par le biais de la promotion et l'appui fourni à divers programmes de formation du personnel national : par exemple, en matière de mise au point de la méthodologie de l'HEA (voir ci-dessous), l'organisation de visites d'échange dans d'autres pays (par exemple en Ethiopie, pour prendre connaissance du programme 'Productive Safety Nets Programme, PSNP), et le lancement d'initiatives de sensibilisation de la société civile autour d'un concept de protection sociale plus large (voir, par exemple, le soutien fourni par l'Oxfam à la plateforme de la société civile pour la protection sociale).

5.2 Projets d'urgence

Deux projets de transferts d'espèces ont été conçus comme opérations d'urgence pendant la période de crise alimentaire et nutritionnelle. D'après les conclusions d'une étude de faisabilité relative à un programme à plus long terme³⁴, le projet conjoint de la **Fédération Internationale de la Croix Rouge** et la **Croix Rouge Britannique** conduit à Tanout (dans la région de Zinder) en 2005 et 2006, aurait véritablement 'ouvert les portes' aux activités futures de transferts directs, en démontrant leur pertinence et utilité aux autorités nationales et aux agences de développement. En 2006, 120.000 FCFA (soit 240US\$, équivalents à l'époque à environ 40 jours de rations alimentaires et environ une année de revenus monétaires pour un ménage pauvre) ont été distribués à 5.713 ménages pour les aider à faire face aux besoins alimentaires immédiats, éviter l'adoption forcée de 'stratégies de survie négatives' (*negative coping strategies*) et reconstituer leurs troupes. Les autorités locales avaient montré une certaine résistance initiale vis-à-vis de ce programme, cela ayant même conduit à sa suspension en 2005 (ICRC et IFRC, 2007). Mais les activités du projet ont pu reprendre par la suite, après des concertations avec toutes les parties prenantes au sujet des modalités d'intervention, y compris sur le principes des bénéficiaires éligibles (cela avait conduit à considérer les femmes comme récipiendaires principales des transferts monétaires).

Selon les renseignements fournis par les acteurs locaux, ces transferts auraient été distribués aux femmes/chefs de ménage et aux personnes âgées en charge de ménages ne disposant pas de 'membres actifs'. Les personnes vulnérables auraient utilisé une partie considérable de cet argent pour l'achat de produits vivriers de base (céréales), en consacrant une autre partie à l'achat de produits leur permettant de

³⁴ Bailey, Sarah (2008) *Cash transfers for disaster risk reduction in Niger : a feasibility study* Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London (Report commissioned by CARE International) (February)

diversifier leur alimentation. D'autres personnes, par contre, auraient été contraintes d'utiliser la grande partie de cet argent pour rembourser des dettes contractées auprès de créanciers.

Les données ne sont pas disponibles au sujet d'un deuxième projet d'urgence de transfert en espèce mené à Zinder l'ONG GOAL.

5.3 Le projet pilote de l'ONG Save the Children, UK à Tessaoua

En 2008, l'ONG britannique 'Save the Children' a mis en œuvre un projet pilote de transfert d'argent liquide en faveur de 1.500 ménages parmi les plus pauvres de Tessaoua, un département de la région de Maradi (au sud du pays). L'action a été financée par l'*Office d'aide humanitaire* de la Commission Européenne (ECHO). Le budget concernant les aspects directement liés aux transferts d'espèces s'élevait à 250.322 €³⁵ et a été menée en partenariat avec le *Comite sous-régional de prévention et de gestion des crises alimentaires* (CSR/PGCA) du département de Tessaoua. Auparavant, depuis la crise alimentaire de 2005, 'Save the Children' avait déjà mis en œuvre des initiatives en faveur d'enfants atteints par la malnutrition aiguë dans les régions de Maradi (départements de Tessaoua et Aguié) et Zinder (Matameye et Magaria), et depuis 2007, elle avait également commencé à renforcer les services de santé de base dans deux départements de Maradi. Le projet pilote de transferts en espèces de Tessaoua a été conçu en 2008, en vue d'expérimenter une approche s'attaquant aux causes fondamentales de la malnutrition plutôt qu'à ses symptômes.³⁶ Selon les résultats d'études préalables, la malnutrition au Niger est liée à un ensemble de facteurs, en particulier l'insécurité alimentaire des ménages, l'insuffisance de leurs moyens d'existence, le manque d'eau potable, les conditions précaires d'hygiène et la capacité limitée des familles de s'occuper de leurs enfants les plus jeunes. Le projet pilote s'est occupé surtout du problème de manque d'argent, en le considérant comme l'un des principaux obstacles à l'accès des ménages pauvres à une alimentation quantitativement et qualitativement suffisante (en termes de nourriture diversifiée et nourrissante).

Encadré 15. Aperçu sommaire sur le projet pilote transfert en espèces à Tessaoua- SCUK

- **Nombre de bénéficiaires** : 1.500 ménages très pauvres avec un total de 11.100 membres (y compris 7.500 enfants <16, dont 2.550 enfants <5³⁷)
- **Critère de ciblage** : Ménages très pauvres (en fonction des données d'une Analyse de l'Economie des Ménages (AEM) et d'une classification par niveau de richesse) et quelques ménages comportant des veuves et des personnes handicapées. La priorité a été donnée aux mères et aux personnes chargées d'enfants de moins de cinq ans. Les transferts d'argent liquide ont été effectués uniquement dans les régions que le gouvernement avait déclaré comme 'atteintes d'insécurité alimentaire sévère' (selon le SAP)³⁸.
- **Couverture** : Environ un tiers de la population des zones ciblées (le nombre total des habitants – bénéficiaires et non-bénéficiaires - des villages cibles est estimé à environ 30,417 personnes³⁹).
- **Durée** : Un an: les transferts ont été prévus seulement pendant les trois mois de la période de soudure (juin, juillet, août) de 2008; démarrage effectif : fin juillet 2008.

³⁵ Analyse de budget du projet et discussion avec la responsable du programme.

³⁶ Il a été estimé que le coût pour traiter un enfant malnutri dans le programme de nutrition communautaire soutenu par Save the Children s'élève à plus de 80 € par enfant (Save the Children - Echo Food Security Livelihood, Quarterly Report Nov. 08).

³⁷ Ibid. Il y a en moyenne 1,6 enfants <5 par ménage.

³⁸ Les villages cibles sont ceux qui ont enregistré les déficits alimentaires les plus hauts (déficit de 55% à 90% par rapport aux besoins) selon le "Bilan Alimentaire National" d'octobre 2007 du Ministère du Développement Agricole à la récolte agricole de 2007-2008. Un critère additionnel d'exclusion: tous les villages identifiés comme bénéficiaires du programme cash contre le travail entrepris par le CCA à travers son "Plan de Soutien aux Populations Vulnérables à l'Insécurité Alimentaire". La phase (entre 18-28 juin) de ciblage des bénéficiaires dans les villages cibles, avec l'établissement de listes de bénéficiaires, a été difficile, ayant nécessité un travail conjoint de Save the Children et des représentants des bénéficiaires et demandant plusieurs révisions des listes (Save the Children - Echo Food Security Livelihood, Quarterly Report Nov. 08).

³⁹ ibid

- **Distributions** : Un montant total de 60.000 francs CFA par ménage, distribués au cours de la période de soudure en trois tranches de 20.000 francs CFA (environ 40 dollars), ce montant ne tenait pas compte de la taille du ménage (un ménage moyen étant composé de sept personnes). Le montant total verse en forme de transfert : 88,940,000 FCFA (134,893.29 €), ce qui représente 54% du cout total du projet.⁴⁰ L'argent a été distribué aux femmes. A cause des conditions de sécurité, Save the Children a établi des contrats avec les commerçants locaux pour la distribution mensuelle de l'argent, moyennant un taux de 5% de l'argent transféré.
- **Conditionnalité**: Les femmes dans ménages bénéficiaires du projet devaient participer à des séances de sensibilisation sur la malnutrition et autres activités d'hygiène et de santé publique, notamment l'établissement de comités de salubrité publique (conditionnalité étant l'option préférée par le CSR/PGCA).
- **Suivi et évaluation**: Suivi de 100 ménages par le biais de la méthodologie 'Analyse d'Economie de Ménage' (AEM) comportant trois étapes essentielles : avant le commencement du projet (situation de référence), un mois après la première distribution d'argent (à l'apogée de la période de soudure) et un mois après la troisième distribution (évaluation). Le suivi a comporté un contrôle anthropométrique des enfants de moins de cinq ans avant le projet et après chaque distribution. L'évaluation finale a été conduite aussi auprès de 100 ménages non-bénéficiaires plus les autorités locales et leaders communautaires.
- **Partenariat**: Le CSR/PGCA du département de Tessaoua (au moment de la conception et de la mise en œuvre du projet); l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO) (pour le financement).

Source: Save the Children UK (2009)

Une évaluation du projet⁴¹ a confirmé que les transferts d'argent liquide constituent une réponse efficace à l'insécurité alimentaire. Les ménages bénéficiaires ont utilisé les transferts d'argent liquide pour couvrir leurs besoins alimentaires essentiels, diversifier leur alimentation et protéger leurs conditions de survie à plus long terme. Selon l'évaluation, les principaux acquis du projet sont les suivants :

- **Augmentation du revenu des ménages**: Les transferts - estimés sur la base d'une augmentation annuelle d'environ un tiers du revenu des ménages (en espèces et en nature) - ont presque double les revenus monétaires disponibles au moment de la distribution (revenu mensuel).
- **Changement positif par rapport aux stratégies des ménages concernant leurs moyens d'existence et à l'augmentation de la production**:
 - Abandon de mécanismes d'adaptation nuisibles, tels que l'emprunt, la migration, la vente d'animaux et de terre agricole, et réduction du volume de travail dans les champs appartenant à d'autres ménages (dans le cadre de contrats agricoles) augmentation du temps de travail dans leurs propres champs.
 - Augmentation de la production de mil par ménage (équivalente à deux mois supplémentaires de consommation familiale – soit 50 % de plus à la production antérieure.
 - Reprise d'activités génératrices de revenus (petit commerce, vente de repas préparés, boucherie et fabrication et vente d'huile) par 21 % des ménages.
- **Meilleure couverture des besoins énergétiques et diversification de l'alimentation**:
 - Alimentation : l'argent a été dépensé en priorité pour l'achat de nourriture : produits céréaliers de base (mil), mais aussi divers produits alimentaires disponibles localement (lait, viande, huile d'arachide, niébé et galettes). Un mois après la distribution, les ménages pouvaient couvrir en moyenne 99 % de leurs besoins énergétiques minimaux et aucun ménage n'a couvert moins de 80 % de ces besoins.
 - Produits non-alimentaires (vêtements, dépenses sociales pendant la période des récoltes); augmentation importante (69 %) des dépenses relatives à l'approvisionnement en eau.

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Save the Children, UK (2009) *How cash transfers can improve the nutrition of the poorest children : evaluation of a pilot safety net project in southern Niger*. London : Save the Children Fund. Et « Leçons acquises sur les modalités opérationnelles » (chapitre d'une évaluation plus large pas encore publiée, partagé avec l'équipe par le bureau Save the Children)

- **Effet temporaire sur la nutrition des enfants :** Il y a eu une amélioration de l'état nutritionnel des enfants <5 ans chez les ménages ciblés après la première distribution, mais cette amélioration n'a cependant pas été maintenue pendant toute la durée du projet.
- **Effets multiplicateurs :**
 - Effet positif sur l'ensemble du commerce local, surtout celui du lait et de l'huile.
 - Augmentation du taux de la rémunération journalière, permettant aux membres pauvres 'non-bénéficiaires' des initiatives du projet de recevoir une meilleure rémunération pour leur travail.

Par ailleurs, l'évaluation du projet a aussi identifié d'autres éléments de réflexion, en termes de contraintes, acquis et perspectives futures, en particulier les suivants :

- **Ciblage :**
 - Le projet a suscité un certain nombre de réactions au niveau local au sujet de la validité d'un ciblage qui tenait compte plus de paramètres économiques que de critères sociaux (par exemple, veuves, handicapés, etc.). Les communautés locales ont difficilement accepté le principe d'une aide ciblée aux plus pauvres. Il y a eu plusieurs problèmes, en particulier les suivants : des réactions d'injustice et de jalousie (surtout auprès des femmes), surtout à cause du nombre limité des bénéficiaires du projet; des difficultés à respecter la liste de bénéficiaires sélectionnés; des tensions sociales liées - entre autres - aux conflits avec les systèmes traditionnels de solidarité généralement basés sur un système de 'patronage'; et l'imposition de taxes par le chef du village (ou par celui qui avait la charge d'établir les listes) – le tout couplé par des tendances à la redistribution plus générale des transferts. Il faut noter que les distributions normales de nourriture ne font jamais l'objet d'un véritable système de 'ciblage' et qu'elles sont généralement laissées à l'appréciation des chefs de village.
 - Différentes approches de ciblage, plus faciles à appliquer et plus acceptables par les communautés, doivent encore être définies et testées. Cependant, il est aussi impératif d'utiliser des critères susceptibles d'atteindre les personnes réellement en situation précaire : des critères de ciblage économique devraient être préférés aux critères sociaux
 - Les modalités de ciblage devraient être officiellement validées et communiquées par les autorités locales afin que les responsables communautaires puissent s'y référer.
- **Aspects concernant la nutrition :**
 - Le projet n'a eu qu'un effet mitigé sur la malnutrition des enfants, ce qui était, pourtant, l'un de ses buts principaux.
 - Etant donnée la multiplicité des causes de la malnutrition, l'évaluation a recommandé que les transferts d'argent liquide soient toujours accompagnés par des interventions complémentaires, en matière de prévention des maladies, par exemple, et d'apport de suppléments en micronutriments afin de mieux protéger l'état nutritionnel des enfants.
- **Conditionnalité :**
 - Toutes les personnes bénéficiaires des interventions du projet ont participé aux sessions de sensibilisation, à l'exception de celles qui n'étaient pas en mesure de se déplacer (ces sessions ont par ailleurs eu un effet positif sur les comportements). Cependant, la participation aux travaux d'amélioration des conditions hygiéniques dans les villages a été très aléatoire et variable d'un village à l'autre; ce volet du projet aurait nécessité davantage de suivi.
 - Dans l'avenir, d'autres conditionnalités, hormis le travail, pourraient être envisagées, en fonction même de l'objectif visé par le transfert d'argent. Par exemple, dans l'optique d'améliorer le développement de l'enfant, les transferts d'argent pourraient être conditionnés par la vaccination des enfants des ménages bénéficiaires (vaccinations complètes du PEV/Programme Elargi de Vaccination) ou la scolarisation des enfants. Ces conditions semblent toutefois être plus pertinentes dans le cadre de transferts réguliers sur un arc de temps plus long que dans le cadre d'une réponse ponctuelle à l'insécurité alimentaire.

- **Capitalisation d'un tel projet à une échelle plus grande et pour une durée plus longue:**
 - Un soutien régulier et prévisible est nécessaire pour permettre aux populations les plus pauvres de développer une forte résilience aux crises et pour sortir de la spirale de la pauvreté. Il est aussi important que des mesures complémentaires (comme des politiques de développement agricole et rural appropriées) soient mises en place en parallèle à des programmes 'de filets de sécurité' et disposent de fonds adéquates.
 - Il a été estimé qu'un élargissement d'un programme similaire de transferts monétaires en faveur de 20% de ménages nigériens ruraux les plus pauvres coûterait environ 21 milliards de francs CFA (US\$ 41 millions). Par conséquent, des transferts à grande échelle ne seraient possibles que si le gouvernement nigérien pouvait disposer d'un soutien financier important de la part des bailleurs de fonds. Cependant, toujours selon les auteurs du rapport d'évaluation du projet, comparées aux distributions en vivres, les distributions en argent liquide comporteraient des coûts moins élevés, seraient plus faciles à gérer et seraient aussi davantage appréciées par les bénéficiaires.
 - Selon l'évaluation, 59% des bénéficiaires préfèrent une aide en cash plus qu'une aide en vivres, dans la mesure où elle leur permettrait de mieux diversifier leur alimentation et faire face à tout un ensemble de petites dépenses (savon, noix de cola, etc.). Par contre, environ 28% des ménages préfèrent une aide en vivres: ces ménages se disent peu confiants par rapport à leur capacité de gérer l'argent et craignent aussi que l'argent ne puisse pas leur permettre d'obtenir les quantités de mil nécessaires pour couvrir les besoins familiaux, et enfin ils se disent davantage habitués à recevoir une aide en vivres généralisée et non ciblée.
 - Au même temps, comme souligné par le rapport d'évaluation, il n'est pas évident que l'aide monétaire soit forcément une réponse pertinente à l'insécurité alimentaire sur l'ensemble des zones agro-écologiques du pays ni pendant des périodes de crise alimentaire sévère et généralisée. Pour cela, avant de s'orienter vers ce genre d'intervention, il serait indispensable de conduire une évaluation préalable de la disponibilité en vivres, du fonctionnement des marchés et du pouvoir d'achat des ménages.⁴²

Par rapport aux **perspectives d'avenir**⁴³, Save the Children compte, en fonction des financements reçus, d'étaler l'action à travers un projet de 2 ans (de mars 2010 à octobre 2011), par le canal d'un volet de transfert d'argent à 4.000 ménages pauvres de la région de Zinder (communes sélectionnées dans les départements de Kantché et Magaria). Comme pour le premier projet, le transfert sera conditionné à la participation des bénéficiaires potentiels aux séances de formation/information et sera transféré pendant la période de soudure, mais sur une période de deux années. Le montant transféré sera 25.000 FCFA (environ 38€) par famille et par mois, pendant 3 mois de la période de soudure (juin-août), pour un total de 75.000 FCFA (soit 114€) par ménage et par an. Le nombre de bénéficiaires est estimé à 28.000 personnes en total (dont 4.000 bénéficiaires directes (femmes) et 24.000 bénéficiaires indirectes (membres de leurs ménages). Les ménages - définis comme mère (femme d'un homme polygame) et ses enfants - seraient sélectionnés selon les mêmes processus de ciblage/identification suivis dans le projet précédent, à savoir :

- étude HEA préalable pour identifier les profils de ménages 'types' selon les catégories 'très pauvres' ; 'pauvres' ; 'moyens' et 'nantis' (voir encadré);
- identification SAP des zones/communes à déficit alimentaire critique (plus de 60% des ménages en insécurité alimentaire) ;
- identification communautaires/participative, utilisant les critères HEA, des ménages très pauvres avec au moins 1 enfant <5 dans les communes cibles ; et
- enquête 'de base à travers la méthode dite 'IHEA' (*individual household economy analysis*) pour 200 des ménages identifiés (correspondant à 5% du total des ménages)
- enquêtes anthropométriques sur les enfants <5 ans dans ces ménages.

⁴² « Leçons acquises sur les modalités opérationnelles »

⁴³ Save the Children project proposal 2009

Les partenaires dans ce processus de ciblage et identification seraient les CR/CSRs-PGCA. Les transferts saisonniers seront accompagnés par un soutien sur toute l'année (sur 2 ans) des activités productives des ménages (pour 1.000 des ménages). Cela permettrait une évaluation finale des effets des transferts uniquement par rapport au transfert accompagné d'un appui à la production. Un groupe composé des représentants des services déconcentrés de l'agriculture, élevage et développement communautaire, les Comités de Développement Communautaires et Save the Children sélectionnerait les projets de production proposés par les ménages très pauvres et inscrits dans les Plans de Développement Communaux. Un soutien technique et matériel sera assuré. Le tout - transferts, formations, et soutien à la production - serait sujet à des formes de suivi et évaluation rigoureuses. L'objectif global de l'action est de promouvoir l'établissement d'un programme national de filets de sécurité productifs (*productive safety nets*) au Niger qui ciblerait les pauvres chroniques, avec le but de réduire la pauvreté extrême et la malnutrition.

Encadre 16. Qu'est ce que c'est HEA ?

La méthode dite de l'*Analyse de l'Economie domestique* (*Household Economy Analysis, HEA*) permet une bonne compréhension de l'étendue, des contraintes et des différenciations internes de la pauvreté rurale. La méthode HEA constitue un type d'analyse des modes et moyens d'existence, qui considère l'accès à une nourriture suffisante comme un point de référence crucial. En tant que tel, elle a été utilisée surtout par rapport aux problèmes de la sécurité alimentaire. Mais la HEA peut aussi permettre une analyse plus complète de l'économie domestique en général, parce que son cadre analytique est bâti sur trois types d'information essentielle, à savoir :

- où et comment les ménages obtiennent leur nourriture,
- quelles sont les sources et quels sont les montants des revenus monétaires des ménages,
- quelle est la proportion des dépenses du ménage par rapport à différentes catégories de besoins.

De cette manière, l'information obtenue grâce à la méthode HEA permet de mieux comprendre des problèmes qui se situent au-delà de la sécurité alimentaire proprement dite. Au Niger et ailleurs, elle a été utilisée dans le cadre de toute une gamme d'initiatives, y compris le transfert d'argent. Au début, l'approche définit les zones géographiques d'un pays ou d'une région d'après le critère des modes de vie. Par la suite, au sein d'une zone donnée, par le biais d'une approche communautaire au niveau d'un village, elle classe les ménages par rapport à leur richesse, en utilisant les critères locaux qui permettent de définir le bien-être des groupes, estime le nombre de ménages de chaque catégorie et – par le biais de groupes de discussions – définit les caractéristiques essentielles de chaque groupe. La méthode dite de l'*Analyse de l'économie d'un ménage individuel* (IHEA) constitue aussi un instrument de suivi important permettant de collecter et analyser des informations de base plus précises sur un ensemble de ménages. Au Niger, Save the Children a développé 5 profils de modes d'existence dans différentes zones géographiques et a utilisé la méthode dans le contexte du projet de transfert d'argent de Tessaoua. Save the Children a également organisé un certain nombre de sessions de formation pour créer des capacités locales en ce domaine.

Save the Children (2009) *Understanding Household Economy in Niger*

5.4 Le projet du CARE à Tahoua

Une activité de transfert direct d'argent en faveur des groupes les plus vulnérables a été initiée par CARE dans le cadre de son programme de *Disaster Risk Reduction* (DRR) dans la région de Tahoua (départements d'Illela et Tahoua). Le programme de CARE a été précédé par une étude de faisabilité menée par le Humanitarian Policy Group de l'Overseas Development Institute (HPG/ODI)⁴⁴ avant son démarrage en 2007 pour une période de 2 ans et 9 mois. Il est soutenu par l'USAID par le biais d'un financement issu du *Food Facility*. L'ancrage du projet (cadre administratif et mise en œuvre) est constitué par le CSR/PGCA; les communes; le SCAP-RU (pour le ciblage), avec l'appui des services techniques déconcentrés et une ONG locale Masnat (dont le siège est à Abalak).

⁴⁴ Bailey, Sarah (2008) *Cash transfers for disaster risk reduction in Niger : a feasibility study* Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, London (Report commissioned by CARE International) (February)

L'objectif est le renforcement des capacités des ménages à faire face aux aléas de la période de soudure qui contribuent à accroître leur vulnérabilité. Le ciblage est fait à travers un outil d'enquête sur les *Household Livelihood Systems* (HLS) en liaison avec le système SAP, y compris au niveau communautaire (voir encadré). Chaque année, le projet couvre 800 ménages parmi les plus pauvres. Les transferts d'argent sont faits pendant la période de soudure, avec un montant de 75.000 FCFA par ménage (en deux tranches de 50.000 et 25.000) par le canal 'des payeurs' (agents de l'état au niveau départemental). Les activités d'accompagnement incluent la formation des femmes pour les rendre capables de participer aux activités d'épargne et microcrédits (une activité qui est également soutenue depuis longtemps par CARE à travers le projet *Matu Masu Dubara* (MMD) et l'organisation des foires à semences). Selon les renseignements des responsables, le montant total de transferts sur 2 ans est estimé à 99.925.000 FCFA (152.557 €).

Parmi les principaux résultats enregistrés par le projet auprès des ménages bénéficiaires⁴⁵, on peut mentionner les suivants: une diminution de la vente de la force de travail familial; une augmentation des effectifs du cheptel familial; un meilleur accès du ménage aux produits des banques céréalières et aux réserves communales; une meilleure capacité de se ravitailler en produits céréaliers juste après les récoltes (quand les prix sont peu élevés); l'achat des biens de consommation; et la création de caisses MMD. Parmi les contraintes, il faut avant tout mentionner le problème du ciblage, suivi par celui lié à l'identification, la sélection et le contrôle des villages bénéficiaires. Le système de suivi communautaire devrait être renforcé davantage. Les communes et les services techniques déconcentrés devraient aussi être impliqués davantage dans la démarche du projet. Enfin, le montant même des transferts devrait faire l'objet de concertations plus approfondies.

En plus des activités de transferts directs d'argent, CARE mène depuis 2006 un *Projet d'appui au DNP/GCA (APCAN)*, financé par la Commission Européenne. L'objectif spécifique de ce projet est l'amélioration de la méthodologie de suivi de la vulnérabilité, pour assurer une alerte précoce plus efficace avec l'intégration du niveau local. La stratégie repose sur un processus de recherche-action qui permet l'intégration de tous les acteurs dans le dispositif national existant, du niveau local (village et ONG) jusqu'au national, en passant par les niveaux communal et départemental. La mise en place de dispositifs décentralisés de prévention et gestion des crises alimentaires, en synergie avec le DNP/GCA agissant au niveau national, offre l'opportunité de renforcer la capacité globale du Niger à répondre à l'insécurité alimentaire récurrente. Le projet a été expérimenté dans trois départements (Filingué, Tanout et Madarounfa) des régions de Tillabéry, Zinder et Maradi, et concerne plusieurs communes. Voir encadré pour les détails sur l'approche au niveau local.

Encadre 17. Impliquer les communes dans la prévention et la gestion des crises alimentaires : l'expérience du projet APCAN

Avec la mise en place de leurs conseils en 2004, les collectivités communales sont appelées à jouer un rôle moteur (maîtrise d'ouvrage) dans le développement social et économique local et l'aménagement de leur territoire. Le transfert des pouvoirs de l'Etat central en faveur des communes est toutefois grandement limité par l'insuffisance des moyens mis à leur disposition. En adhérant à l'idée d'organiser un mécanisme de suivi des conditions de vie des populations et un système de déclenchement d'alertes, les communes ont espéré d'obtenir une légitimation de leur rôle de représentants des populations. Ce mécanisme formalise un processus décisionnel dans lequel les élus communaux sont consultés et rapportent, selon les nécessités, au niveau supérieur en renforçant ainsi leur position 'd'arbitres. Le projet peut ainsi fournir une contribution considérable à la mise en œuvre de la décentralisation au Niger.

Au niveau de chacune de communes concernées, le projet APCAN a mis en place un *Observatoire de Suivi de la Vulnérabilité* (OSV), présidé par le Maire et comptant plusieurs membres : élus locaux, chefs traditionnels, comme

⁴⁵ CARE Konni, 2008 *Rapport atelier évaluation cash Ijali, du 14 au 15 decembre 2008* (Projet RRD/NER 082)

aussi représentants des services techniques, de la société civile et des projets/ONG/associations intervenant dans la commune. Au niveau communal, le projet a aussi mis en place des *Structures Communautaires d'Alerte Précoce et de Réponses aux Urgences* (SCAP/RU), composées de 24 membres dont 75 % femmes et 25 % hommes. La SCAP/RU est dirigée par un président (le chef du village principal) et composée d'un secrétaire général, d'un rapporteur et des membres répartis par secteur d'activités (sécurité alimentaire et nutritionnelle, santé humaine et animale, relations sociales, environnement et gestion des ressources naturelles). La structure couvre un certain nombre de villages se trouvant dans un rayon de 5 km par rapport au village central. Leur répartition dans les communes tient compte du zonage agro écologique et socioéconomique du territoire communal. Les OSV et SCAP/RU ont été mis en place pour compléter la chaîne du DNP/GCA, qui s'arrêtait auparavant à l'échelle départementale. Ces nouvelles structures constituent désormais le nouveau cadre d'utilisation des outils harmonisés, d'analyse des données et de transmission des informations. Elles constituent aussi le premier niveau de prise de décisions sur le suivi de la vulnérabilité.

Pour améliorer la concertation et la synergie entre partenaires, le projet APCAN a créé un Comité technique (CT), présidé par la CC/SAP. Le CT se réunit au moins une fois par an pour veiller à la qualité des services, en faisant la revue des activités du projet et la programmation des activités, y compris le partage du rapport d'activités ou l'élaboration du devis programme.

CARE (2008) *Evaluation finale du projet APCAN*

Selon l'évaluation du projet (2008), il y a actuellement 18 OSV, couvrant l'ensemble des communes des trois départements expérimentaux, et 62 SCAP/RU à forte présence féminine, couvrant plus de 50 % des villages de ces communes, et fournissant des informations locales sur le suivi de la vulnérabilité des ménages. L'harmonisation des outils permet une intégration de ces structures dans le dispositif national d'alerte, les CS/RU jouant un rôle charnière dans la remontée et la validation des informations locales. Le moyen le plus efficace de maintenir un réseau local performant consiste à développer des instruments de gestion des risques de proximité en réponse directe aux crises vécues par les populations. Une gestion locale des crises, voire même une action en amont des alertes, offre plusieurs avantages dont une meilleure prévisibilité de l'aide et une implication et responsabilisation accrues des populations et des communes. Toujours selon l'évaluation du projet, les potentialités découlant de l'expérience APCAN menée par CARE avec les partenaires principaux de l'action incite à recommander une extension des OSV et SCAP/RU à d'autres départements du Niger.⁴⁶

5.5 Points à retenir pour la mise en place d'un projet pilote national

- Les évaluations disponibles sur les projets pilotes menés jusqu'à présent au Niger montrent des résultats positifs et prometteurs: augmentation des revenus; sécurisation des moyens de subsistance; augmentation de la production; amélioration de la nourriture; et effets multiplicateurs dans l'économie locale, ce qui montre l'efficacité de ce mécanisme comme filet social. L'effet mitigé sur la nutrition, par contre, évoque le besoin de continuer la recherche de formules d'intervention encore plus pertinentes.
- L'expertise des ONG dans le domaine de transferts en argent et leur présence sur le terrain par le biais de multiples initiatives au niveau local doivent être reconnus comme un atout important – il faudra explorer avec elles la possibilité de formes de partenariat technique
- Le ciblage est fait sur la base des enquêtes préalables (HEA/IHEA pour 'Save the Children'; HHLS pour Care) en liaison avec le système SAP (à base communale pour SAVE). Il y a une combinaison de ciblage de nature géographique (zones de vulnérabilité selon le SAP), économique (pauvres, très pauvres selon les critères spécifiques), catégorielles (femmes; enfants <5), et sociale (veuves, femmes/chefs de ménage) avec une participation de la communauté. Un projet national devrait pouvoir capitaliser ces méthodologies et ces instruments déjà testés et mis en œuvre.

⁴⁶ CARE (2008) *Evaluation finale du projet "Appui au dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger"*

-----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER-----

- L'implication et l'encadrement des acteurs locaux au niveau des communes et des villages, a travers les SCAP-RU et les OSV, révèlent des potentialités importantes qui méritent d'être poursuivies, en ligne avec les politiques et les pratiques nationales de décentralisation actuellement en cours.
- Le modèle de transfert d'argent expérimenté jusqu'à présent correspond approximativement à un modèle 'Cash +', car il est couplé à un nombre d'activités ou mesures d'accompagnement (foire de semences et participation aux comités ou réseaux des femmes MDD pour le micro crédit dans le projet de CARE, ou participation aux activités de renforcement des capacités et aux comités salubrité dans les villages au niveau du projet de 'Save the Children', où le transfert d'argent est lié à la santé/nutrition. Le modèle de 'cash +', qui est utilisé aussi dans d'autres pays, mérite d'être considéré comme base d'intervention dans un futur programme national.
- Le montant total des transferts par ménage (60.000 FCFA pour 1^{ère} phase allant jusqu'à 75.000 FCA pour la 2^{ème} phase pour Save the Children; 75.000 FCFA pour CARE) donne une base de départ pour la réflexion concernant le montant approprié pour un projet pilote national.
- La courte durée des transferts dans les deux cas de CARE et Save (pour 3 mois uniquement pendant la période de soudure) semble une option basée sur le besoin ponctuel d'argent, c'est-à-dire à un moment particulièrement difficile de l'année. Cependant, force est de constater que les ménages pauvres ont des besoins économiques sur toute l'année, d'où l'importance, dans le cadre d'un projet pilote national, d'une réflexion visant la possibilité d'un transfert de type 'classique' qui est régulier et prévisible, et qui serait étalé sur – au moins – toute une année.
- Des contraintes de toute nature ont été rencontrées sur le terrain : contraintes administratives, contraintes liées à la gestion et aux capacités locales, et contraintes liées à la faible implication des structures communales. Toutes ces contraintes devraient être prises en compte comme un préalable avant tout effort de planification d'un projet national.
- Les coûts impliqués par l'approche (en termes d'opérations) sont relativement élevés et soulèvent de nombreuses doutes par rapport à la mise en œuvre d'un programme d'envergure nationale, sans compter l'importance des coûts administratifs de mise en place du projet et de suivi des activités (ce coûts constituant environ 50% du coût total du projet dans le cas de Save the Children). Dans un programme national, tous ces coûts devraient probablement être revus à la baisse. Il est probable qu'un programme national de filets de sécurité nécessiterait un financement initial de la part d'un consortium des plus importants partenaires financiers du gouvernement nigérien, ainsi qu'une assurance concernant leur intérêt et implication dans la durée. Un plan de financement du long terme serait aussi essentiel, avec l'éventuelle inclusion des coûts dans le budget national.

----PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER----

Tableau 3 : Projets ONG de transferts en espèce : tableau sommaire comparatif							
Partenaires	Contexte/projets existants	Coûts totaux	Couverture et ciblage	Buts	Transferts et accompagnements	Résultats	Contraintes
SAVE THE CHILDREN : Projet pilote de transfert en cash, Dept. de Tessoua, Région de Maradi (2008 – un an) (une 2me phase d’extension prévue)							
CSR/PGCA (conception et mise en œuvre) ; OCHA-UE (financement) ; services techniques déconcentré	Nutrition et sante (depuis période d’urgence)	250,322 € (coûts directs et indirects du projet)	1,500 ménages pauvres (11,100 membres (1/3 de la population dans les villages cibles); visant surtout femmes et enfants <5) Outils : HEA ; SAP ; identification communautaire et listes établies selon critères donnees	Sécurité alimentaire ; nutrition des enfants ; économie de ménage	Période de soudure ; 60.000 CFA/ménage en 3 tranches aux femmes ; livre par les commerçants ; conditionne sur la participation dans les séances de sante/nutrition Montant total de transferts: € 134,893 (54% du cout total du projet, y compris étude HEA €	Augmentation de revenu de ménages (par 2) ; changement positive dans les stratégies de subsistance et augmentation de production ; meilleurs couverture des besoins énergétiques et alimentation diversifiée ; effet mitigé sur la nutrition des enfants ; effets multiplicateurs	Ciblage ; impact nutritionnel mitigé; court terme (soudure) ; comment mettre en échelle ?
CARE : Projet de transfert en cash pour la réduction de risques de catastrophes, depts d’Illela et Tahoua (région de Tahoua) 2007-2010 (2 ans et 9 mois)							
CSR/PGCA (conception et mise en œuvre) ; Communes ; SCAP-RU (ciblage) ; services techniques déconcentrés ; ONG locale Masnat (Abalak)	Appui multisectorielle longue terme ; projet APCAN de ciblage communautaires ; Projet Mata Masu Dubara (MMD); Transfert post crise/DRR	n.d.	800 ménages les plus pauvres chaque année Outils : HLS	Sécurité alimentaire ; réduction d’impacte de crise ; et mitigation de risques ;	Période de soudure ; 75.000 CFA/ménage en 2 tranches (50.000 et 25.000); livres par les payeurs (agents de l’état – niveau département) Montant totale de transferts sur 2 ans : 99.925.000 CFA (152.557 euro) Activités d’accompagnement : Organisation des foire à semences ; formation femmes microcrédits/épargne	Diminution de la vente de main d’œuvre ; augmentation d’animaux ; facilitation d’accès aux vivres des Banques céréalières et des stocks tampons communaux ; achat de stock après récoltes ; achat des biens de consommation ; création de caisses MMD	Ciblage ; identification, sélection, et contrôle des villages bénéficiaires ; manque de système de suivi communautaire ; besoin de meilleure implication des communes et des services techniques ; discussion sur la montant ;
Il y a eu aussi deux projets d’urgence de transferts en espèces : Croix Rouge (Tanout, a Zinder – 120.000 FCFA/ménage – 1 tranche ; et GOAL (Zinder)							

6. PROPOSITIONS DE PROJET ET PROCHAINES ETAPES

6.1. Analyse des risques et des potentialités

Cette étude d'identification et de faisabilité de la mise en place par le gouvernement nigérien d'un projet pilote de transferts d'argent comme partie intégrante d'un programme de filets sociaux plus vaste a avant tout analysé la situation de vulnérabilité/pauvreté dans le pays, le cadre administratif et politique national et les leçons acquise à travers les expériences déjà actuellement en cours. Elle a aussi dû analyser les craintes et les attentes des principaux acteurs par rapport à un tel projet.

A cet égard, l'équipe des consultants a ainsi tenu des entretiens avec les responsables des principales instances gouvernementales, les partenaires techniques et financiers et les acteurs locaux, pour identifier leurs points de vue et leurs idées au sujet des forces et des faibles d'un tel projet, ainsi que collecter leurs suggestions pour l'avenir. Tout cela a permis à l'équipe de jeter des bases solides pour le développement d'une approche stratégique basée sur les réalités nationales. Le tableau ci-dessous résume les principaux éléments de ces consultations.

Tableau 4. Analyse AFOM ('SWOT')

Atouts	Comment les accentuer ?
<ul style="list-style-type: none"> • Réponse aux causes économiques de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle liées à la pauvreté chronique • Complémentarité avec d'autres filets sociaux et mécanismes de transfert ainsi qu'avec des programmes de développement • Responsabilisation et renforcement des capacités des femmes (<i>gender empowerment</i>) • Expériences positives au Niger déjà entamées par les ONG • Soutien et renforcement des capacités locales de protection sociale • Efficacité démontrée des transferts en cash dans plusieurs domaines (sécurité alimentaire; nutrition; développement du capital humain; apport de mesures incitatives à l'économie locale) • Rôle potentiel d'un filet de sécurité par rapport à une approche de développement du long terme 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités en terme d'identification et analyse de la pauvreté/vulnérabilité • Définir un 'paquet' d'interventions (cash +) adaptées aux différents zones et intégrer l'ensemble des activités sur le terrain par le biais de mesures d'accompagnement. • Privilégier une approche qui puisse bénéficier les femmes • Valoriser et capitaliser les enseignements tirés des expériences en cours, surtout par rapport au passage de l'urgence au développement • Renforcer et responsabiliser les autorités locales ainsi que les services techniques déconcentrés et les structures de la société civile locale (associations, groupements, etc.) • Améliorer l'intégration des aspects du programme visant protection – prévention - promotion et transformation (sens large) • Prévoir une durée de temps suffisante pour les transferts (programme étalé sur au moins 18 mois)
Faiblesses	Comment les pallier ?
<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'expérience préalable de ce genre d'interventions au niveau national • Faiblesses et chevauchements potentiels de mandats de différentes institutions dans la mise en œuvre, la gestion et le suivi des initiatives • Problèmes conceptuels liés à l'identification/analyse de la pauvreté chronique et de la vulnérabilité multidimensionnelle • Difficultés par rapport à l'accès aux services sanitaires et techniques de base de la part des populations • Eparpillement et enclavement des villages/campements et mobilité des populations - surtout pendant l'hivernage - rendant difficile la distribution d'espèces et le suivi 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer une formation continue et un appui technique adéquat, y compris à travers des agences expérimentées dans le domaine; renforcer l'aspect 'recherche/action' • Identifier l'institution 'chef de file' ainsi que celle-là responsable pour la mise en œuvre ; définir les rôles ('règle de jeu') et établir un système de coordination et de gestion fiable à tous les niveaux (national, régional, communal, local) • Soutenir des enquêtes type HEA/HHLS ainsi qu'un système participatif continu de collecte et d'analyse des données (type SCAP-RU) • Offrir un soutien logistique approprié pour assurer la mobilisation de 'techniciens-relais' dans les villages • Etablir une stratégie de distribution adaptée (ex. par

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

<ul style="list-style-type: none"> • Manque de réseaux bancaires et de structures de micro crédits/épargne • Questions sur la disponibilité d'aliments en quantité/qualité suffisantes (la faiblesse des marchés et des circuits commerciaux s'ajoutant à la volatilité des prix) 	<p>l'utilisation d'allocations plus grandes/moins fréquentes, et/ou par l'identification de centres de proximité)</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'appuyer sur les systèmes de microcrédits déjà opérationnels et renforcer leurs capacités d'une manière appropriée • Adopter une approche flexible et appropriée qui tient compte de la variété des situations
Opportunités	Comment les saisir ?
<ul style="list-style-type: none"> • Evidence, au niveau international, de l'efficacité des programmes de transferts en cash et leçons apprises dans ce domaine • Intérêt national pour le développement des nouveaux mécanismes de filets sociaux liés aux politiques nationales de base • Meilleure prise de conscience des problèmes liés à la pauvreté chronique au Niger (au-delà des urgences) • Processus actuellement en cours d'élaboration d'une politique nationale de protection sociale • Processus actuel de mise en œuvre de la décentralisation/déconcentration • Existence de partenaires techniques et financiers; émergence de réseaux ONG/société civile au sujet de cette question 	<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser un processus de dialogue et échange continu; prévoir des visites d'apprentissage (sur le modèle de la visite en Ethiopie) et des formations techniques • Ancrer les transferts en cash dans un programme national de filets sociaux • Mettre en place un programme de suivi/évaluation et recherche/action pour dégager clairement les effets des transferts sur la pauvreté chronique des ménages • Renforcer les liens et les synergies entre politiques, processus, institutions, et mécanismes de filets sociaux et protection sociale • Favoriser la mise en place du programme par les autorités des collectivités locales (à travers, par exemple, des plans du développement communal) en impliquant l'appui-conseil des services techniques déconcentrés et la société civile locale • Renforcer les structures de coordination et de partenariat en les élargissant à tous les niveaux (national, régional, local)
Menaces	Comment les éviter?
<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise analyse des problèmes prioritaires liés à la vulnérabilité et à la pauvreté chronique entraînant des programmes inadaptés aux besoins • Ciblage inexact des bénéficiaires les plus pauvres • Détournement des fonds alloués aux bénéficiaires prévus à cause de l'absence de systèmes performants de gestion et de contrôle • Insécurité liée à la livraison des fonds • Accentuation possible des tensions sociales entre et au sein des villages (entre 'gagnants' et 'perdants') et conflits potentiels avec les hiérarchies traditionnelles • Non-utilisation des fonds par les bénéficiaires en conformité des objectifs prévus • Chevauchements ou contradictions avec les autres actions de développement et/ou d'urgence • Renforcement de la mentalité 'd'assistés' au niveau des bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Approfondir l'analyse de la situation de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire selon les spécificités des zones/systèmes de production (ex.. agricole/agro-pastorale; pastorale) ; et les besoins saisonniers (dosage différent selon la saison) • Associer des méthodes de ciblage communautaires et participatives (type HEA/HHLS) aux systèmes d'enquête et suivi déjà développés • Etablir un système de contrôle et de gestion de qualité à tous les niveaux (identification, registration, distribution, et suivi) • Définir des mesures de sécurité appropriées • Etablir et répandre les critères clairs et transparents de ciblage; sensibiliser les communautés par rapport aux buts prévus du programme; renforcer les capacités des comités de coordination/ gestion/arbitrage locaux • Mettre en place un programme de sensibilisation des bénéficiaires et un système de suivi/évaluation pertinent • Etablir ou renforcer les mécanismes de coordination pour une harmonisation optimale des approches • Introduire des 'conditions' légères selon les zones (ex. participation aux formations ECC sur la nutrition) et soutenir l'accès au microcrédit/épargne et aux activités génératrices de revenus.

Analyse basée sur les discussions avec partenaires, les observations sur place et les réflexions des auteurs

6.2 Principes de base

A partir des résultats d'une analyse de la littérature nationale et internationale disponible, des discussions avec les principaux acteurs locaux et l'analyse SWOT, ensemble avec les résultats du travail sur le terrain avec la visite de quelques expériences de transferts en espèces déjà en cours au Niger, cette étude de faisabilité propose un certain nombre de principes et de points clés pour la définition d'un programme pilote de transferts en espèces qui sera intégré au programme plus vaste de filets sociaux au Niger. A cet égard il faut souligner que le programme pilote :

- Se référera explicitement, par rapport à ses buts et ses objectifs ainsi qu'au ciblage, à la situation de **pauvreté structurelle** qui est la cause de la plus grande vulnérabilité et insécurité alimentaire et nutritionnelle de populations concernées
- S'inscrira dans les **lignes de politiques nationales** (en particulier, SDRP; SDR; PNDS et plan national d'action pour la nutrition; PNC - Volet Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle)
- Se greffera, de manière complémentaire et harmonieuse, sur le système et les interventions déjà en place en matière d'assistance alimentaire et de réponse aux urgences alimentaires et nutritionnelles (**cohérence urgence/développement**)
- Aura une **durée suffisamment longue** (au moins 18 mois), afin de permettre au système de transfert de constituer une véritable 'passerelle' entre assistance sociale et développement – intégrant ainsi les aspects synergiques de prévention/protection d'un côté et de promotion/transformation de l'autre
- Capitalisera et valorisera les **expériences et le savoir-faire déjà acquis** au Niger en matière de transferts sociaux, en général, et transferts en espèces, en particulier, en les adaptant à la lumière des leçons apprises.
- Appuiera le processus de mise en œuvre de **la décentralisation** en favorisant une responsabilisation des autorités locales/communales, des services techniques déconcentrés, et des acteurs de la société civile locale
- Mettra l'accent sur une '**approche genre**' en ce qui concerne l'analyse de la situation, le ciblage des vulnérabilités locales, l'identification des récipiends du transfert et la participation de toutes les parties prenantes dans le système de suivi et gestion
- Fera l'option d'une **approche 'cash +'**, qui permet de lier les transferts de cash à certaines mesures d'accompagnement, selon les besoins et les potentialités locales (actions de nutrition ; accès aux microcrédit/épargne; soutien aux activités génératrices de revenu pour les femmes...)
- N'imposera **pas de conditions** sur les transferts, si l'on fait exception l'encouragement des bénéficiaires à participer aux activités d'accompagnement
- Sera basé sur une **analyse de l'économie de ménages** et les modes et moyens de subsistance locaux (*local livelihoods*) aussi bien pour le choix de populations cibles (agriculteurs; agro-pasteurs; pasteurs) que pour les mesures d'accompagnement (qui restent à définir)
- Soulignera l'importance à la fois d'un **système de suivi/évaluation** et d'une approche '**recherche/action**' à travers un système rigoureux de collecte et d'analyse des données (en vue d'identifier des éléments éventuels devant être corrigés ou modifiés, mieux démontrer l'efficacité de l'approche, et tirer des leçons pour un élargissement éventuel de l'expérience

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

- **Renforcera les capacités et les compétences locales** dans le planification, la mise en œuvre et le suivi/évaluation d'un tel programme
- Encouragera un **partenariat large** autour du projet pilote, aussi bien dans la phase de planification que dans sa mise en œuvre, suivi et évaluations.

6.3 Grandes lignes du projet pilote proposé et vision à moyen/long terme

Les grandes lignes du projet pilote ainsi que la vision à moyen et à long termes sont proposées en forme du tableau suivant :

Tableau 5. Grandes lignes du projet pilote proposé et vision à moyen/long terme

Caractéristiques de la phase pilote	Vision à moyen/long terme
But	
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la capacité des ménages pauvres à atteindre une certaine sécurité alimentaire et améliorer l'état nutritionnel de leurs enfants 	<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes
Objectifs	
<ul style="list-style-type: none"> • Donner un appui financier approprié aux ménages pauvres/vulnérables n'ayant pas suffisamment accès économique à la nourriture de base • Protéger les modes et les moyens d'existence des ménages pauvres/vulnérables contre les risques de l'insécurité alimentaire/nutritionnelle par un appui aux activités génératrices de revenus et l'accès au microcrédit • Améliorer l'état nutritionnel des enfants par un soutien à des activités complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les conditions de vie des populations vulnérables en les aidant à sortir de la pauvreté chronique et briser le cycle de transmission intergénérationnelle de la pauvreté
Impacts directs attendus	
<ul style="list-style-type: none"> • Les ménages bénéficiaires seront capables de se procurer un régime alimentaire adéquat (en qualité et quantité) • L'état nutritionnel des enfants des ménages bénéficiaires sera amélioré 	<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes – d'une façon durable
Ancrage dans les politiques/programmes nationales	
<ul style="list-style-type: none"> • Cohérent avec le SDRP et le SDR ; les politiques nationales en matière de sante/nutrition ; les processus de décentralisation (plans de développement communal) 	<ul style="list-style-type: none"> • S'inscrira dans la politique nationale de la protection sociale qui est en train d'être élaborée
Ciblage⁴⁷	
<ul style="list-style-type: none"> • Critères géographiques: à partir des zones rurales identifiées comme structurellement 'vulnérables' • Critères socio-économiques : selon 3 modes d'existence (agricole; agro-pastoral; pastoral) • Critères de pauvreté : Ménages identifiés par les communautés elles-mêmes en fonction de paramètres de pauvreté/vulnérabilité aux crises; sous-entendue et vérification par enquêtes ménages (PMT) • Critères concernant les catégories: femmes avec enfants de moins de 5 ans (<i>pour l'option nutrition</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Le programme sera élargi progressivement (d'une façon 'roulante') à tous les ménages (urbains aussi bien que ruraux) considérés comme les plus pauvres/vulnérables
Couverture/nombre de bénéficiaires	
<ul style="list-style-type: none"> • Trois zones géographiques / configurations socio- 	<ul style="list-style-type: none"> • L'ensemble de la population nécessiteuse

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

<p>économiques pour le projet pilote</p> <ul style="list-style-type: none"> • X communes et X villages par commune dans chaque zone • X ménages (<i>femmes avec enfants de moins de 5ans pour l'option nutrition</i>) dans chaque village 	
Durée du projet	
<ul style="list-style-type: none"> • Projet pilote sur 18 mois – 2 ans (limite de participation 2 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme permanent roulant
Destinataires du transfert	
<ul style="list-style-type: none"> • Favoriser les femmes • <i>Pour l'option nutrition : les mères d'enfants de moins de 5 ans dans les ménages-cibles (ou, le cas échéant, toutes personne étant en charge de ces enfants)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Les mêmes
Montant, durée, fréquence, et modalités du transfert	
<ul style="list-style-type: none"> • Montant à déterminer selon un pourcentage du seuil de la pauvreté/consommation ménage (entre 10-20%) <SUGGESTION : 10.000 PAR MOIS PAR MENAGE) • Transferts trimestriels, avec un dosage qui tiendrait compte de l'alternance des saisons ('période de soudure'; période après les récoltes ; reste de l'année) • Paiement par agent de l'état, avec système de sécurité et control bien élaboré 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux a indexer aux coûts réels de la vie • Introduction et expérimentation éventuelles du système du '<i>mobile banking</i>'(appelé aussi 'le SMS banking).
Conditionnalité	
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de conditionnalité: plutôt l'encouragement à la participation dans les activités complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Le même
Activités complémentaires	
<ul style="list-style-type: none"> • Nutrition communautaire (semblables aux activités entreprises par le Projet Nutrition en cours) • Soutien aux activités génératrices de revenus/accès aux microcrédits pour les femmes • Autres activités à considérer selon les opportunités et contraintes dans chaque zone 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme (avec son ciblage et identification des populations pauvres/vulnérables) pourrait servir de base pour différents interventions futures
Stratégies	
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités des communes dans l'identification, la mise en place et le suivi du projet • Intégration de l'aspect genre dans chaque phase • Coordination et collaboration étroite avec les différents secteurs à chaque niveau • Flexibilité et adaptation du modèle selon les réalités sur le terrain et les spécificités dans chaque localité 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme inscrit dans les plans de développement communal
Cadre institutionnel: Supervision/coordination et exécution	
<ul style="list-style-type: none"> • Coordination assurée par le CCA • Mise en œuvre par ministère technique 'chef de file' (Ministère de l'Aménagement du Territoire et du Développement Communautaire (avec appui technique), en association avec le Ministère de la Population et de la Reforme Sociale) • A travers la responsabilisation des autorités locales (niveau communal) soutenue par les services techniques déconcentrés en partenariat avec la société civile • Rôles d'ONG expérimentées dans des domaines qui restent à déterminer (conseils/soutiens techniques, par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> • A revoir selon les dispositifs institutionnels futurs pour la mise en œuvre du programme des filets sociaux
Suivi et évaluation/recherche/action	

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

<ul style="list-style-type: none"> • Enquête(s) de base préalables : pauvreté/vulnérabilité (HEA ; HHLS); nutrition (en liaison avec ONS, SAP, enquêtes nationales) ; • Système de suivi et évaluation rigoureux à établir avec rapports périodiques • Collecte de données par PDA et traitement/gestion d'information électronique à tester • Possibilité d'établir des 'sites sentinelles' pour une approche qualitative de suivi/évaluation approfondie • Evaluation de l'impact en conformité avec les normes internationales 	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation avec systèmes nationaux de suivi et analyse de la pauvreté/vulnérabilité et la nutrition • Etablissement d'un registre unique pour les populations pauvres/vulnérables
Aspects budgétaires	
<ul style="list-style-type: none"> • US\$2 millions prévus pour le projet pilote (environ 972 millions FCFA); le budget total serait réparti entre la phase préparatoire et la phase d'exécution proprement dite • Volume de la participation de l'Etat ? • Contributions éventuelles d'autres donateurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Participation accrue de l'état • Mobilisation des ressources

6.4 Scenarios de ciblage/couverture/couts

Pour aider la prise de décision concernant le ciblage et la couverture de la population du projet pilote ainsi que les montants des transferts en espèces, plusieurs scenarios sont présentés ci-dessous.

A partir des données fournies par l'équipe qui conduit l'étude sur le ciblage,⁴⁸ nous avons avant tout identifié trois régions ayant les taux les plus hauts par rapport à l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté monétaire, à savoir : Maradi, Tillabéri et Dosso,⁴⁹ (voir le tableau 6 avec le nombre et le pourcentage des ménages affectés dans chacune de ces régions). La définition du ménage est celle utilisée couramment par l'Institut National de la Statistique pour les enquêtes nationales.

Tableau 6. Tableau récapitulatif des régions identifiées : Maradi, Tillabéri, Dosso

Region administrative	Ménages en insécurité alimentaire chronique		Ménages en pauvreté monétaire		Nombre total de ménages
	%	nombre	%	nombre	
Maradi	35.4%	151.748	64.7%	276.815	428.111
Tillabéri	30.3%	78.024	63.2%	162.942	257.675
Dosso	24.9%	57.197	59.3%	136.112	229.589
Niger	20.5%	432.163	49.9%	1.053.234	2.109.103

Source: Données fournies par Justin Bem, consultant SAP

Par la suite, nous avons calculé le volume des transferts monétaires sur une année (avec différents valeurs des transferts), selon les différentes catégories et pourcentages de la population à retenir dans ces trois zones. Il est évident que le choix final de régions/sous-régions devra être fait à la suite de concertations plus approfondies au niveau national, comme aussi le choix des populations à cibler (celles qui sont affectées par l'insécurité alimentaire chronique ou par la pauvreté monétaire ou enfin par une combinaison des deux). En plus, l'option éventuelle de mettre un accent particulier sur les ménages ayant des enfants de moins de 5 ans pourrait se greffer sur l'un ou l'autre de ces choix (ceci dans l'éventualité d'un projet qui viserait également la nutrition).

Pour privilégier un approche simple (facile du point de vue de l'administration), nous proposons que le même montant soit alloué à tous les ménages, sans tenir compte de leur taille. Pourtant, on pourrait aussi envisager quelques options de 'dosages' différents : i) selon les saisons (par exemple, 10.000 CFA par

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

ménage par mois pendant la période de soudure ; 8.000 par ménage par mois pendant le reste de l'année ; ou ii) selon l'absence ou la présence d'enfants de moins de 5 ans (10.000 CFA par ménage par mois pour les ménages avec enfants de moins de 5 ans – combiné avec des interventions dans le domaine de la nutrition; 8.000 CFA par mois pour les autres ménages. *L'encadré 18* présente un résumé sommaire de différentes options testées. *Le tableau 7* montre les résultats des calculs des coûts.

Encadré 18 : Résumé sommaire des options de ciblage et de la couverture

Option 1 : Ciblant l'insécurité alimentaire chronique dans les trois régions de Maradi, Tillabéri et Dosso

Différents pourcentages (100% ; 50% ; 25% ; 10%) des ménages caractérisés par l'insécurité alimentaire chronique

- (i) Avec un montant de 10.000 CFA par mois et par ménage sur un an (120.000 par an)
- (ii) Avec un montant de 8.000 CFA par mois et par ménage sur un an (96.000 par an)

Option 2 : Ciblant la pauvreté monétaire dans les trois régions de Maradi, Tillabéri et Dosso

Différents pourcentages (100% ; 50% ; 25% ; 10%) des ménages caractérisés par la pauvreté monétaire

- (i) Avec un montant de 10.000 CFA par mois et par ménage sur un an (120.000 par an)
- (ii) Avec un montant de 8.000 CFA par mois sur un an (96.000 par an), avec équivalents en US\$

Les discussions sur les différentes options devraient prendre en compte : (i) *les buts principaux du programme* (s'adresser en premier lieu à l'insécurité alimentaire ou à la pauvreté monétaire; mettre un accent sur la nutrition, etc.); (ii) *la couverture optimale désirée* (couvrir une région entière, une ou plusieurs communes au sein d'une région donnée, ou alors des villages individuels; toucher uniquement des populations rurales; éviter un chevauchement avec d'autres programmes en cours; s'appuyer sur les initiatives positives déjà en cours au niveau des collectivités locales); et enfin (iii) *le montant le plus approprié à distribuer* (ainsi que la possibilité d'utiliser différentes tranches selon les saisons ou selon les caractéristiques des ménages, par exemple les ménages avec des enfants de moins de 5 ans).

Tout cela devrait tenir compte du budget disponible actuellement comme aussi des fonds qui pourraient être mobilisés par la suite dans le cadre d'un projet gouvernemental pilote qui aurait une importance particulière dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

Tableaux 7 : Simulation des montants des transferts et de la couverture du projet pilote (Maradi; Tillaberi; Dosso) : Ménages caractérisés par l'insécurité alimentaire chronique et la pauvreté monétaire

TABLEAU 7.1 MARADI

MARADI	Population totale	2,884,354 personnes			
		428,111 Ménages			
Population avec insécurité alimentaire chronique		1,326,803	(=46%)	Population en situation de pauvreté monétaire	
				1,932,517	(=67%)
Nombre ménages avec insécurité alimentaire chronique		151,748	(=35%)	Nombre ménages en situation de pauvreté monétaire	
				276,815	(=65%)
Couverture 10000 CFA/mois/ménage/12 mois)			Couverture 10000 FCFA/mois/ménage/12 mois)		
100%	18,209,760,000	FCFA	100%	33,217,800,000	FCFA
	\$40,920,809	US\$		\$74,646,742	US\$
50%	9,104,880,000	FCFA	50%	16,608,900,000	FCFA
	\$20,460,404.49	US\$		\$37,323,371	US\$
25%	4552440000	FCFA	25%	8304450000	FCFA
	\$10,230,202.25	US\$		\$4,152,225,000	US\$
10%	1,820,976,000	FCFA	10%	3321780000	FCFA
	\$4,092,081	US\$		\$7,464,674	US\$
Couverture 8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)			Couverture 8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)		
100%	14,567,808,000	FCFA	100%	26,574,240,000	FCFA
	\$32,736,647	US\$		\$59,717,393	US\$
50%	7,283,904,000	FCFA	50%	13,287,120,000	FCFA
	\$16,368,323.60	US\$		\$29,858,697	US\$
25%	3,641,952,000	FCFA	25%	6643560000	FCFA
	\$8,184,161.80	US\$		\$14,929,348	US\$
10%	1,456,780,800	FCFA	10%	2657424000	FCFA
	\$3,273,665	US\$		\$5,971,739	US\$

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

TABLEAU 7.2 TILLABERI

TILLABERI	Population totale	1,841,826 personnes
		257,675 ménages

Population avec insécurité alimentaire chronique	847,240	(=46%)	Population en situation de pauvreté monétaires	1,234,023	(=67%)
Nombre ménages avec insécurité alimentaire chronique	78,024	(=30%)	Nombre ménages en situation de pauvreté monétaire	162,942	(=63%)

Couverture	10000 CFA/mois/ménage/12 mois)	
100%	9,362,880,000 FCFA	
	\$21,040,180 US\$	
50%	4,681,440,000 FCFA	
	\$10,520,089.89 US\$	
25%	2340720000 FCFA	
	\$5,260,044.94 US\$	
10%	936,288,000 FCFA	
	\$2,104,018 US\$	

Couverture	10000 FCFA/mois/ménage/12 mois)	
100%	19,553,040,000 FCFA	
	\$43,939,416 US\$	
50%	9,776,520,000 FCFA	
	\$21,969,708 US\$	
25%	4888260000 FCFA	
	\$2,444,130,000 US\$	
10%	1955304000 FCFA	
	\$4,393,942 US\$	

Couverture	8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)	
100%	7,490,304,000 FCFA	
	\$16,832,144 US\$	
50%	3,745,152,000 FCFA	
	\$8,416,071.91 US\$	
25%	1,872,576,000 FCFA	
	\$4,208,035.96 US\$	
10%	749,030,400 FCFA	
	\$1,683,214 US\$	

Couverture	8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)	
100%	15,642,432,000 FCFA	
	\$35,151,533 US\$	
50%	7,821,216,000 FCFA	
	\$17,575,766 US\$	
25%	3910608000 FCFA	
	\$8,787,883 US\$	
10%	1564243200 FCFA	
	\$3,515,153 US\$	

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

TABLEAU 7.3 DOSSO

DOSSO	Population totale	1,719,484 personnes		
		229,589 ménages		
Population avec insécurité alimentaire chronique		619,014	(=36%)	Population en situation de pauvreté monétaires
Nombre ménages avec insécurité alimentaire chronique		57,197	(=25%)	Nombre ménages en situation de pauvreté monétaires
				1,152,054 (=67%)
				136,112 (=59%)
	10000 CFA/mois/ménage/12 mois)		10000 FCFA/mois/ménage/12 mois)	
Couverture			Couverture	
100%	6,863,640,000 FCFA		100%	16,333,440,000 FCFA
	\$15,423,910 US\$			\$36,704,360 US\$
50%	3,431,820,000 FCFA		50%	8,166,720,000 FCFA
	\$7,711,955.06 US\$			\$18,352,180 US\$
25%	1715910000 FCFA		25%	4083360000 FCFA
	\$3,855,977.53 US\$			\$9,176,090 US\$
10%	686,364,000 FCFA		10%	1633344000 FCFA
	\$1,542,391 US\$			\$3,670,436 US\$
	8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)		8000 FCFA/mois/ménage/12 mois)	
Couverture			Couverture	
100%	5,490,912,000 FCFA		100%	13,066,752,000 FCFA
	\$12,339,128 US\$			\$29,363,488 US\$
50%	2,745,456,000 FCFA		50%	6,533,376,000 FCFA
	\$6,169,564.04 US\$			\$14,681,744 US\$
25%	1,372,728,000 FCFA		25%	3266688000 FCFA
	\$3,084,782.02 US\$			\$7,340,872 US\$
10%	549,091,200 FCFA		10%	1306675200 FCFA
	\$1,233,913 US\$			\$2,936,349 US\$

6.5 Prochaines étapes

Plusieurs décisions doivent être encore prises par les responsables nationaux au sujet notamment de l'ancrage institutionnel du programme comme aussi de sa taille exacte. D'autres décisions concernent les modalités et les activités complémentaires de la phase préparatoire par le biais d'un appui technique avant le démarrage du projet proprement dit. L'atelier de validation des résultats de l'étude, dont la tenue est prévue au début de 2010, constituera sans aucun doute une occasion idéale pour des concertations plus approfondies sur les grandes lignes et la taille du projet ainsi que sur le chronogramme de ses actions futures.

Pour aider ces discussions, un certain nombre d'actions essentielles sont identifiées ci-dessous, avec une première estimation indicative générale de leurs coûts (*voir le tableau 9*), étant bien entendu que tout cela devrait être révisé et approfondi par la suite. Ces initiatives devraient être entreprises à la fois au cours de la phase préparatoire et de la phase de la mise en œuvre du projet proprement dit.

Phase préparatoire (2-3 mois)

- Consultations/concertation sur les grandes lignes du projet et l'ancrage institutionnel
- Discussions détaillées au moment de l'atelier national prévu au début de 2010
- Constitution d'un comité technique de pilotage
- Appui technique pour l'élaboration d'un document de projet et un manuel d'opération pour sa mise en œuvre : consultant ou bureau international expérimenté dans le domaine de la formulation de projet de protection sociale (pour la durée d'un mois au début, et ensuite (*en raison de 3 missions de 15 jours par an, ou en fonction des moments clés de la préparation, exécution, suivi et évaluation du projet*))
- Mesures de renforcement des capacités du ministère/département chargé de la mise en œuvre du projet- (création d'une unité de gestion du projet (UGP) au sein du département du développement communautaire (MACTDC), si cette options est retenue, avec un point focal nommé
 - Recrutement d'un cadre technique local pour appuyer l'unité de gestion du projet
 - Recrutement d'un assistant administratif
 - Acquisition d'équipement de base et matériel de bureau (ordinateurs, tables, etc.)
 - Besoins en moyens logistiques à déterminer
- Activités de formation et renforcement des capacités locales (dans les zones retenues) (à la lumière des résultats d'une étude diagnostique)
- Etablissement de formes de partenariat avec opérateurs/prestataires de services
 - En fonction des décisions : définir le rôle consultatif des ONG au niveau national; contrats éventuels avec des ONG au niveau local pour la prise en charge de certains phases d'exécution et/ou activités d'accompagnement
 - En fonction des décisions : définir le rôle des autres ministères techniques (par exemple, Direction de la Nutrition/Ministère de la Santé pour un volet 'nutrition', etc.)
- Mobilisation des fonds supplémentaires

Phase de mise en œuvre (sur 2 ans, avec transferts sur 18 mois, y compris pendant 2 périodes de soudure)

- Identification et enregistrement des bénéficiaires (sur la base d'un ciblage géographique préalable, en fonction du système SAP et des résultats de l'étude ciblage)
 - Appui au processus communautaire d'identification des bénéficiaires (sous l'égide des autorités des collectivités communales)
 - Elaboration, implémentation, et analyse et de l'enquête de base (PMT) par consultant technique, SAP, point focal MACTDC, avec personnel local (SAP)
 - Etablissement des listes de bénéficiaires et processus d'enregistrement (à prévoir cartes d'identification ; besoins informatiques ; besoins logistiques)

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

- Octroi régulier des transferts
 - (10.000 FCFA par mois et par ménage bénéficiaire pendant 18 mois)
 - Systèmes et coûts relatifs à la distribution et au suivi à prévoir (en fonction des modalités retenues; logistique, déplacements, sécurité....)
- Activités d'accompagnement à mettre en place (selon options retenues) (AGR ; crédit-épargne; nutrition ; autres)
- Activités de gestion et de suivi :
 - Missions de suivi technique régulières
 - Système de gestion et base de données
 - Production de rapports périodiques
 - Sélection des sites 'sentinelles' pour un suivi approfondi? (à décider)

Phase d'évaluation et planification du 'roll-out' pour la mise à l'échelle progressive

- Evaluation globale du projet (y compris de la mise en œuvre et de l'impact)
 - Utilisation éventuelle des services d'un expert international pour appuyer le bureau d'étude national - évaluation de l'impact conformément aux standards internationaux
- Dissémination des résultats et discussions (ateliers dans chaque région retenue et atelier national)
- Détermination des prochaines phases ('roll-out' et préparation pour la capitalisation des résultats)

Tableau 8 : Budget estimatif indicatif (US\$)

PHASE PREPARATOIRE (durée: 2 mois)	
CATÉGORIE	COUT
1. ORGANISATION D'UN ATELIER NATIONAL	p.m.
MISE EN PLACE & FONCTIONNEMENT COMITE TECHNIQUE	
2. PILOTAGE	1,000
3. PRODUCTION DOCUMENT PROJET ET MANUEL OPERATIONS	25000 (2 consultants intern.)
4. MISE EN PLACE UGP AU SEIN DU MATDC	
4.1 Cadre technique (pour une période de 12 mois x2)	<i>Voir grilles salaires nationaux</i>
4.2 Assistant administrative (pour une période de 12 mois x 2)	<i>Voir grilles salaires nationaux</i>
4.3 Equipement informatique et bureatique (pour une période de 12 mois x 2)	5,000
4.4 Autres moyens logistiques (voiture 4x4, si approprié)	20,000
5. Renforcement des capacités locales (dans les zones choisies)	
5.1 Tenue de trois ateliers régionaux pour formateurs de formateurs	15,000
5.2 Préparation d'affiches et matériel pédagogique	3,000
5.3 Appui à la capacité de gestion (matériel, logistique, personnel, etc)	<i>En fonction du diagnostic</i>
6. APPEL D'OFFRE POUR SELECTION DE PRESTATAIRES DE SERVICES	<i>Selon procédures en vigueur</i>
7. IMPREVUS ET DIVERS (environ 10%)	8,000
TOTAL ESTIMATIF	77,000 (plus salaires/honoraires)

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

PHASE MISE EN OEUVRE DU PROJET (durée: 2 ans ; octroi de transferts sur 18 mois)		
	Catégorie	Coûts
	PROCESSUS D'IDENTIFICATION ET ENREGISTREMENT	
1.	BENEFICIAIRES	
1.1	Appui aux concertations communautaires (sous égide Communes)	5,000
1.2	Conduite d'une enquête de base	
	1.2.1 Consultant technique national SAP (2 semaines)	grilles honoraires nationaux
	1.2.2 Appui point focal MATDC et personnel local SAP	perdiems (selon habitudes)
1.3	Production/diffusion de listes de bénéficiaires	3,000
2.	OCTROI DE TRANSFERTS D'ESPECES A BENEFICIAIRES	
2.1	Montant des transferts en faveur des ménages	Voir tableaux séparés Environ 10% du volume des transferts
2.2	Coûts administratifs et logistiques	
3.	MISE EN PLACE D'ACTIVITES D'ACCOMPAGNEMENT	
3.1	AGR	A établir par la suite
3.2	Micro-credit	A établir par la suite
3.3	Nutrition	A établir par la suite
4.	SUIVI	
4.1	Suivi technique	
	Consultant international (total de 4 missions X 15 j)	50,000
	Missions de suivi régulier des membres UGP (perdiems)	20,000
4.2	Gestion de base de données	UGP
4.3	Site sentinelles (pour suivis plus approfondis)	A établir par la suite
5.	EVALUATION FINALE DU PROJET	
5.1	Consultant international (total 15 j)	15,000
5.2	Consultant national (30 jours)	Selon habitudes locales
5.3	Restitutions régionales des résultats (ateliers et brochures)'	10,000
6.	CAPITALISATION DES RESULTATS	
6.1	Concertations des parties prenantes (atelier capitalisation national)	10,000
6.2	Publications et diffusion rapports	5,000

6.6. Conclusions

Cette étude de faisabilité a montré toute la pertinence d'un projet pilote de transferts en espèces en faveur de ménages affectés par l'insécurité alimentaire chronique ou par la pauvreté monétaire. Par des concertations avec toutes les parties prenantes, des décisions finales seront prises ultérieurement (surtout par rapport à la taille du projet proposé, des fonds actuellement disponibles et des fonds qui devraient être mobilisés). Cependant, il semble approprié qu'un tel projet puisse bénéficier un pourcentage de l'ensemble de ces ménages dans les trois régions identifiées par ce rapport comme étant les plus nécessiteuses (de manière alternative, en mettant un accent plus grand sur les problèmes liés à la nutrition, le projet pourrait cibler plus particulièrement un pourcentage des ménages ayant des enfants de moins de 5 ans). Dès lors, les concertations qui auront lieu très prochainement au sujet des caractéristiques des

PROJET PILOTE DE TRANSFERTS EN ESPECES AU NIGER

prochaines phases de planification et de mise en œuvre du projet proposé ont une importance tout particulière.

ANNEXES (voir document séparé)

- 1. Références bibliographiques**
- 2. Programmes sélectionnés de transferts monétaires non-conditionnés en Afrique (Adato et Bassett, 2008)**
- 3. Impactes sur la pauvreté des transferts non-conditionnés (programmes sélectionnés) (Adato et Bassett, 2008)**
- 4. Impactes sur la santé des transferts monétaires non-conditionnés : programmes sélectionnés (Adato et Bassett, 2008)**
- 5. Impactes sur la consommation alimentaire et la nutrition des transferts non-conditionnés (programmes sélectionnés (Adato et Bassett, 2008)**
- 6. Valeurs des transferts monétaires dans des programmes sélectionnés, Afrique australe (RHVP, REBA Policy Brief 7)**
- 7. Méthodologies de ciblage: exemples par programme (RHVP, REBA policy brief 6)**