

Lier l'aide humanitaire et les systèmes nationaux de protection sociale

Etude de cas Senegal

Corinna Kreidler and Malick Ndome

Contributions by Stephanie Brockerhoff



Contexte de la recherche

La région du Sahel abrite certains des pays les plus pauvres au monde et est confrontée à l'une des crises mondiales les plus complexes. La région souffre en effet des effets combinés du changement climatique et des chocs climatiques récurrents, de l'insécurité alimentaire chronique et saisonnière à large échelle, de taux de malnutrition parmi les plus élevés, de conflits et de déplacements forcés. Les besoins des populations affectées dépassent largement à la fois les capacités de réponse des communautés locales et les ressources nationales et internationales, ce qui a donné lieu à la nécessité d'identifier des méthodes de travail innovantes et plus efficaces afin de satisfaire ces besoins.

Depuis les années 2000, et avec le soutien des partenaires au développement, des politiques de protection sociale inédites et de nouveaux programmes ont été développés, notamment en matière de : transferts monétaires réguliers et à long terme destinés aux ménages en situation d'extrême pauvreté ; transferts monétaires saisonniers ; travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre à long terme ; cantines scolaires ; dispense de frais de santé ; et, d'initiatives d'accès à une assurance maladie universelle. L'aide humanitaire (souvent devenue une réponse « de routine ») et les systèmes nationaux d'assistance sociale naissants sont fréquemment présents sur le terrain simultanément, alors qu'ils répondent à des besoins similaires et sont le plus souvent mis en œuvre par l'intermédiaire des mêmes organisations. L'assistance sociale et l'aide humanitaire desservent habituellement les mêmes groupes de personnes très vulnérables : les populations affectées par des conditions météorologiques cycliques et récurrentes, les populations touchées par les inégalités socio-économiques, les déplacés internes en raison de la violence ou de chocs climatiques, et les réfugiés fuyant les conflits armés et ayant traversé les frontières internationales.

Les acteurs du développement et de l'aide humanitaire s'engagent de plus en plus à unir leurs forces dans l'octroi à la fois d'une assistance sociale et d'un soutien humanitaire sous forme de transferts monétaires, notamment aux groupes particulièrement vulnérables. Ces engagements impliquent le renforcement de la collaboration politique et opérationnelle. En appui à ces efforts, un programme de recherche mondial s'intéresse actuellement aux liens entre les transferts monétaires humanitaires et les systèmes nationaux de protection sociale.

Le programme de protection sociale adaptative au Sahel (*Sahel Adaptive Social Protection Programme* —SASPP) a pour objet d'aider les ménages pauvres et vulnérables à renforcer leur résilience face aux effets des changements climatiques et à accroître la portée des programmes de transferts monétaires réactifs aux chocs dans six pays du Sahel : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad. Il comprend un volet d'apprentissage destiné à alimenter le dialogue politique et à soutenir le renforcement et l'opérationnalisation des liens entre les interventions humanitaires et de développement.

Ce rapport, axé sur le Sénégal, constitue l'une des six études de cas nationales. Un rapport de synthèse tirera des enseignements de ces six études de cas. La recherche a été financée par le Fonds d'affectation spéciale multidonateurs du SASPP, programme auquel elle contribuera en produisant une analyse et des recommandations opérationnelles pratiques et pertinentes, qui permettront de renforcer la collaboration entre les programmes et les acteurs afin de répondre aux besoins des populations de manière plus efficace et efficiente. La recherche a pour objectif d'évaluer si, et dans ce cas comment, le renforcement de la collaboration entre les acteurs humanitaires et nationaux pourrait être réalisé. Pour ce faire, elle évalue les différents niveaux de convergence actuelle entre les filets sociaux et les transferts monétaires humanitaires, notamment en matière de cadre politique et juridique, de gouvernance, d'objectifs et de conception programmatiques, de flux de financement, etc. Des points d'entrée concrets à un alignement plus poussé sont ainsi identifiés. Les rapports présentent à la fois les expériences et

les enseignements tirés dans la région du Sahel, et certaines recommandations pour les actions à mener dans l'avenir.

Programmes étudiés au Sénégal

L'étude de cas consacrée au Sénégal se concentre sur la convergence entre les filets sociaux et les transferts monétaires humanitaires, en particulier entre les programmes suivants

- **Programme National de Bourses de Sécurité Familiale (PNBSF)** : Il s'agit d'un programme de filets sociaux à conditionnalités souples qui cible les ménages en situation d'extrême pauvreté inscrits au Registre social (Registre National Unique – RNU) et se situant sous un seuil donné de vulnérabilité. Le PNBSF et le Registre social sont tous deux hébergés par la Délégation Générale à la Protection Sociale et à la Solidarité Nationale (DGPSN). Les montants des transferts sont couverts par le budget national, alors que les frais d'appui au programme et au Registre social sont soutenus par le Projet d'Appui aux Filets Sociaux (PAFS) de la Banque mondiale.
- **Projet pilote de 2017** : Ce projet mis en œuvre par la DGPSN et financé par la Banque mondiale a versé à plus de 8 000 ménages des transferts monétaires temporaires destinés à atténuer les impacts de la sécheresse. Des outils clés du système de protection sociale ont été utilisés par le projet : le Registre social, le réseau des travailleurs sociaux décentralisés et le mécanisme de paiement.
- **Transferts monétaires humanitaires du Programme Alimentaire Mondial (PAM)** : En 2021, grâce à ces transferts, 93 000 personnes en situation d'insécurité alimentaire dans certaines régions ont bénéficié d'un soutien à l'accès à une alimentation adéquate et nutritive pendant la période de soudure. Ce programme est financé par l'aide bilatérale du Canada et de la France ainsi que par les financements communs du Compte d'intervention interne du PAM.
- **Réponse saisonnière fournie par le réseau Start Network**, un réseau de six organisations non gouvernementales (ONG), toutes membres de l'initiative **African Risk Capacity (ARC) Replica**, réplique à la participation du gouvernement sénégalais à l'assurance ARC (voir Encadré 1). En 2020, un important paiement d'assurance a été reçu et 203 000 personnes ont pu bénéficier de transferts monétaires saisonniers en plus d'une assistance en nature. La prime d'assurance avait été financée par le gouvernement allemand.

Encadré 1 : ARC

L'ARC est une agence spécialisée de l'Union africaine créée dans le but d'aider les gouvernements africains à améliorer leurs capacités à mieux planifier, préparer et répondre aux événements climatiques extrêmes et aux catastrophes naturelles. Grâce à la collaboration et à des financements innovants, l'ARC permet aux pays de renforcer leurs systèmes de gestion des risques de catastrophes et d'accéder à un financement rapide et prévisible en cas d'occurrence, ceci afin de protéger la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance de leurs populations vulnérables. Voir www.africanriskcapacity.org. Le programme ARC Replica permet à des ONG comme le Start Network de travailler aux côtés des gouvernements à la gestion de ces risques.

En 2020, le gouvernement du Sénégal a reçu un versement de 12,5 millions de dollars US pour soutenir les personnes affectées par la sécheresse. La planification de la réponse à la sécheresse a demandé certains délais et lorsque la pandémie de COVID-19 a commencé, le gouvernement a fusionné la réponse à la sécheresse et à la COVID-19. Toutefois, il a été décidé de fournir l'aide en nature sous forme de colis alimentaires. Les informateurs clés rapportent que l'importation de la nourriture a demandé beaucoup plus de temps que prévu et que les coûts logistiques ont été élevés.

Le plan opérationnel 2022-2023 de l'ARC prévoit une assistance monétaire parallèle à l'aide en nature, mais déclare clairement son soutien et sa préférence envers les transferts monétaires.

Cette étude porte sur la réponse aux chocs climatiques et plus particulièrement aux impacts prévisibles et récurrents de la sécheresse sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle pendant la période de soudure. Cette réponse, guidée par un Plan National de Riposte à l'Insécurité Alimentaire (PNR) annuel, est axée sur l'octroi d'une assistance alimentaire et nutritionnelle coordonnée aux ménages confrontés à une grave insécurité alimentaire pendant la période de soudure.

Le Sénégal est également confronté à d'autres chocs, bien que ceux-ci soient généralement de moindre ampleur (par ex. les inondations et les incendies), pour lesquels des transferts monétaires sont également versés par le gouvernement sénégalais. Malgré que l'étude n'entre pas dans une analyse détaillée des niveaux d'alignement de la réponse à ces autres chocs, elle démontre toutefois que l'utilisation d'outils communs de ciblage, de paiement et d'octroi est possible et efficace lors d'une mise à l'échelle rapide des réponses aux chocs.

Au Sénégal, la mise en place d'un système préétabli de réponse aux chocs dirigé par le gouvernement est possible, mais ne s'est pas encore concrétisée. La stabilité politique, une certaine marge de manœuvre budgétaire — du moins avant la pandémie —, un risque moyen de catastrophes humanitaires, des partenariats internationaux solides et une société civile compétente sont autant de conditions favorables à l'expérimentation de modèles alternatifs de réponse aux catastrophes, incluant l'abandon du cycle annuel d'actions à court terme financées par l'extérieur au profit d'un modèle basé sur les outils de protection sociale existants et l'expérimentation de modèles de financement alternatifs, tels que le financement par l'assurance.

Principaux constats

Le Sénégal dispose d'un système de protection sociale relativement mature et les programmes humanitaires agissent en convergence avec ce système de plusieurs façons efficaces. Le débat politique sur la poursuite de l'harmonisation des deux systèmes est très avancé et des efforts manifestes ont été faits pour évoluer dans cette direction. Cependant, l'impact de la convergence au niveau des ménages bénéficiaires n'est pas encore compris. Les progrès se sont avérés fragiles et réversibles. Un changement de

politique au profit d'un système de protection sociale réactif aux chocs et dirigé par le gouvernement n'a pas encore été pleinement réalisé.

L'étude montre **qu'au niveau national**, les cadres juridiques, la gouvernance et le financement de la protection sociale et de la réponse à l'insécurité alimentaire saisonnière diffèrent, malgré que le projet pilote de 2017 et le PAM s'appuient sur certains éléments du système national de protection sociale. Il y a convergence totale du cadre juridique, de la gouvernance et de la coordination entre ARC Replica et le mécanisme ARC dirigé par le gouvernement, mais ces derniers sont gérés parallèlement au système de protection sociale.

Les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire saisonnière soutiennent tous le PNR annuel dans la réalisation de son objectif « d'améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des ménages en crise par une aide d'urgence ». Le PAM souscrit à cet objectif, en mettant l'accent sur l'introduction d'outils innovants (tels que les transferts monétaires). Bien que l'objectif principal de l'initiative ARC soit de couvrir les risques et de faciliter l'action anticipée, elle contribue également à soutenir les personnes les plus vulnérables en situation de crise alimentaire.

Le PNBSF se concentre sur la pauvreté chronique et poursuit donc un objectif différent, mais complémentaire, à celui des transferts monétaires humanitaires saisonniers, alors que tous deux mettent pourtant l'accent sur les ménages les plus pauvres (souvent les plus affectés par l'insécurité alimentaire). Les programmes étudiés diffèrent en termes d'objectif global (réduction de la pauvreté à long terme versus éradication à court terme des stratégies néfastes d'adaptation en cas de crise); de portée (à l'échelle nationale ou dans les zones les plus touchées par la sécheresse); et surtout, de durée (cinq ans ou trois à six mois).

Au niveau de la conception programmatique, le Cadre Harmonisé¹ et le Registre National Unique constituent actuellement les deux principaux points de connexion entre le système national de filets sociaux et les transferts monétaires humanitaires. L'utilisation d'espèces représente un troisième point de connexion. La grande légitimité institutionnelle de ces outils et des attitudes positives envers leur utilisation conjointe facilitent ces points de convergence. Le Cadre Harmonisé, qui fournit la base commune nécessaire à l'évaluation des besoins liés à l'insécurité alimentaire saisonnière, a également guidé la priorisation des régions lors de la mise à jour des données du RNU. Celui-ci sert de point de départ commun dans la sélection des bénéficiaires de tous les types d'assistance sociale — qu'elle soit régulière ou saisonnière. Les deux outils bénéficient d'un cadre institutionnel clair et d'une forte légitimité, bien que les utilisateurs du RNU soulignent que la qualité des données devrait être conforme à son rôle primordial dans le système de ciblage.

La plupart des éléments de la chaîne de mise en oeuvre restent parallèles et peu de progrès ont été réalisés jusqu'à maintenant pour parvenir à leur alignement, à leur convergence et à une intégration plus poussée. Le PAM met en oeuvre tous ses éléments de la chaîne de distribution en parallèle, tout comme l'initiative ARC Replica — à l'exception de la sensibilisation des communautés et de la redevabilité envers les populations affectées. Le projet pilote de 2017 s'est appuyé sur les éléments et les réseaux de mise en oeuvre du système de protection sociale.

Ce « portrait de l'alignement » entraîne une expansion *implicite* non intentionnelle du système gouvernemental. De facto, les différents programmes soutiennent parfois les mêmes ménages, mais à partir de systèmes distincts. Les parties prenantes considèrent cette situation comme une superposition de deux types d'appui aux objectifs différents. Cependant, la perception des

¹ De Cadre Harmonisé | IPC Global Platform (ipcinfo.org) Le Cadre Harmonisé (CH) est un outil fédérateur qui permet de produire des analyses pertinentes consensuelles rigoureuses et transparentes des situations alimentaires et nutritionnelles actuelles et projetées. Il classe la gravité de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base de l'échelle de classification internationale.

communautés diffère de cette position politique officielle : elles estiment qu'il s'agit d'un soutien injuste, fourni par différents programmes aux mêmes ménages. En tout état de cause, le modèle actuel de financement des partenaires humanitaires, qui s'accompagne d'une expansion implicite non intentionnelle du système gouvernemental demeure très coûteux puisque les coûts opérationnels doivent être financés deux fois : une fois par le système de protection sociale gouvernemental et une seconde fois par l'organisation humanitaire. Compte tenu du faible niveau de couverture du PNR 2021, il paraît urgent de revoir cette utilisation inefficace des maigres ressources.

Un premier changement stratégique clé consisterait à transformer l'expansion implicite non intentionnelle en expansion explicite lorsque différents programmes chevauchent le système de filets sociaux, ceci en investissant des ressources supplémentaires dans le soutien saisonnier afin de tirer intentionnellement parti des instruments de protection sociale. Cela permettrait l'extension de la couverture et l'adéquation du soutien lors des appuis saisonniers, à des coûts administratifs moins importants grâce à l'exploitation d'éléments du système gouvernemental tout en maintenant un bon niveau de contrôle sur le processus de paiement. Les acteurs humanitaires coordonnent leurs efforts d'identification de moyens pratiques d'amélioration progressive de l'utilisation des outils de protection sociale, tels que le RNU, mais ils font preuve d'un certain degré de dépendance à l'égard de leurs parcours antérieurs, ce qui les empêche d'exploiter pleinement le potentiel des instruments gouvernementaux développés dans le cadre de la protection sociale. Ils protègent leurs interventions parallèles et ne sont pas encore prêts à utiliser davantage le système gouvernemental — malgré un engagement politique à le faire lorsque cela est possible, ce qui, dans le cas du Sénégal, est à portée de main.

Un second changement stratégique consisterait à mettre en œuvre un système de protection sociale adaptatif à part entière et à concentrer le financement humanitaire sur la couverture des besoins imprévus. Si les personnes en situation d'insécurité alimentaire chronique sont couvertes de manière adéquate par les systèmes de protection sociale réguliers et reçoivent un complément du gouvernement en cas de besoins saisonniers supplémentaires, le financement humanitaire peut alors être utilisé pour couvrir les pics de besoins imprévus, conformément aux principes humanitaires et en fonction des ressources disponibles.

Cependant, un tel changement s'accompagnerait de certains risques. Au Sénégal, la plupart des risques à un alignement plus poussé sur le système gouvernemental sont liés à la nature de l'influence politique sur le soutien aux personnes vulnérables en période de difficultés additionnelles. Les considérations politiques jouent un rôle dans la décision de lancer ou non une réponse à une crise, mais aussi dans la sélection des modalités de transfert. En outre, le manque de clarté institutionnelle au sein des structures gouvernementales responsables de l'organisation des opérations de secours constitue un risque à une réponse saisonnière efficace, adéquate et rapide.

L'utilisation du RNU comme base du processus de ciblage est maintenant totalement institutionnalisée et ce point de connexion paraît durable. Cependant, le gouvernement doit consacrer des ressources opérationnelles au fonctionnement du RNU, et celui-ci doit faire des efforts continus afin de fournir des données de haute qualité qui assurent la satisfaction croissante des utilisateurs. En particulier, une mise à jour de qualité, régulière et complète des données est essentielle à la garantie de la crédibilité du Registre social.

L'utilisation des transferts monétaires dans les interventions mises en œuvre par le gouvernement faisait consensus après leur introduction, parallèlement à l'utilisation d'instruments clés de protection sociale, dans le cadre de la réponse pilote à l'insécurité alimentaire en 2017. À ce moment, ce processus avait été identifié comme facteur de connexion

robuste entre le système de protection sociale et les transferts monétaires humanitaires. Toutefois, la décision du gouvernement d'utiliser plutôt l'aide alimentaire en nature lors de sa réponse à l'ARC/COVID-19 de 2020 — prise contre l'avis des partenaires internationaux — illustre bien que l'accord sur la préférence envers des transferts monétaires n'est pas irréversible. Des programmes politiques concurrents (qui dépassent le cadre de cette étude) ont remis en question le consensus atteint précédemment sur l'utilisation des transferts monétaires lors d'une réponse aux chocs, inversant ainsi les niveaux d'alignement déjà atteints.

Principales recommandations

La convergence entre la protection sociale et les transferts monétaires humanitaires n'est pas une fin en soi, mais elle peut agir comme puissant catalyseur d'une meilleure réponse aux besoins croissants dans des périodes où les ressources sont très limitées. Les recommandations suivantes mettent en lumière les étapes les plus importantes à franchir pour réaliser de nouveaux progrès (le cas échéant) à court, moyen et long terme.

Actions à court terme

Améliorer et approfondir la coordination. Des efforts de coordination sont actuellement menés au sein des sphères respectives (protection sociale, insécurité alimentaire et ARC), mais il reste possible de les améliorer en allant au-delà de chaque domaine. Les différentes parties pourraient en effet prendre un certain nombre de mesures pratiques, tout particulièrement la mise en place d'un forum de coordination entre ces sphères qui permettrait d'élaborer et de mettre en œuvre les étapes une feuille de route pour la réalisation de progrès d'alignement supplémentaires.

Mettre en place un mécanisme systématisé de réception des informations actualisées collectées par les utilisateurs du RNU, et de réponse aux retours des utilisateurs. Les utilisateurs devraient développer une position commune face aux améliorations futures du Registre social, et le gouvernement devrait mettre en œuvre les améliorations techniques nécessaires d'une part à la réactivité de la base de données du Registre social aux mises à jour et aux retours des utilisateurs, et d'autre part à la préparation de son interopérabilité dans l'avenir.

Renforcer le rôle du personnel de prestation des services de première ligne. Ce point de connexion devrait être renforcé. Les différents programmes devraient être plus systématiques en matière de mobilisation du personnel de prestation des services présent sur le terrain chargé de la sensibilisation, de la communication régulière avec les communautés, et de l'appui à la mise en œuvre.

Étudier et illustrer de façon plus probante l'impact de la convergence au niveau des bénéficiaires. Toutes les parties prenantes sont conscientes que leurs efforts se chevauchent au niveau des bénéficiaires, mais l'étendue exacte et l'impact de ces recoupements ne sont pas évalués. Il paraît donc urgent de générer des données probantes et d'en tirer des conclusions. L'évolution de la situation des ménages en matière de sécurité alimentaire devrait être suivie en comparant les différents groupes (bénéficiaires d'une seule forme d'assistance comparativement à ceux qui reçoivent l'appui de plus d'un programme, ou à ceux qui ne reçoivent aucun soutien).

S'assurer que le concept de superposition de différents types de soutien, qui est crucial pour la protection sociale adaptative, est bien compris par les communautés (ce qui n'est pas le cas actuellement). Afin de garantir l'adhésion à long terme à un système adaptatif au niveau communautaire, il est important que les parties prenantes abordent cette question plus ouvertement et développent des moyens qui permettront d'améliorer la compréhension par la

communauté. Le personnel de mise en œuvre de première ligne serait ici le mieux placé à cet effet.

Mener une analyse d'économie politique. Celle-ci aiderait à mieux comprendre la dimension politique de la prise de décision sur l'utilisation des modalités de transfert retenues par le gouvernement sénégalais en 2020.

Efforts à moyen terme

La coordination et le renforcement des capacités à différents niveaux, dans les trois sphères — protection sociale, soutien saisonnier à l'insécurité alimentaire et ARC — pourraient être consolidés et devraient inclure l'ensemble des acteurs concernés. Ceci devrait également comprendre une harmonisation plus poussée du renforcement des capacités et du travail de plaidoyer, y compris par les bailleurs de fonds, ce qui permettrait de garantir que les partenaires internationaux « parlent d'une seule voix ». Les différents bailleurs devraient faire jouer leur influence sur le mécanisme de financement de l'ARC à des fins de promotion de l'utilisation du système de protection sociale lors d'une réponse financée par l'ARC. Le personnel de toutes les institutions clés, et non uniquement de la DGPSN, devrait être plus activement exposé aux nouvelles méthodes de réponse en transferts monétaires appliquées dans d'autres pays, afin d'en tirer des enseignements sur l'association de la protection sociale et des transferts monétaires humanitaires dans ces différents pays.

Vision à long terme

L'interopérabilité des bases de données devrait être développée pour que les différents programmes soutenant des groupes similaires de personnes puissent parvenir à une plus grande synergie. Cette tâche longue et complexe est une nécessité technique incontournable au fonctionnement à long terme d'une approche commune optimisant l'alignement des interventions. Par conséquent, il est important d'élaborer une feuille de route qui définit étape par étape le processus qui permettra d'y parvenir.

À long terme, un système de protection sociale réactif aux chocs qui offre des transferts de valeur plus élevée et est en mesure de s'adapter rapidement à une variation de la charge de travail, paraît un objectif réaliste au Sénégal. Ce système permettrait au pays de répondre de manière adéquate aux risques d'occurrence de besoins saisonniers supplémentaires. Les partenaires devraient mettre en œuvre leur soutien en conséquence et les bailleurs de fonds devraient éventuellement en faire une condition de financement.