



Systemes africains de protection sociale: implications pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement

La problématique

Ces deux dernières décennies, le développement social en Afrique n'a pas reçu toute l'attention qui convient. Plus récemment, le développement social a connu un regain d'intérêt en tant qu'objectif important du programme de développement énoncé dans la Déclaration du Millénaire, elle-même synthèse des accords internationaux antérieurs sur le développement social. Cette question a, en outre, été relancée par la crise financière et économique mondiale qui a mis en exergue la fragilité des acquis, quoique modestes, dans le domaine du développement social.

En Afrique, la protection sociale vue comme instrument de développement social permettant de lutter contre la marginalisation des groupes vulnérables a fait l'objet d'une attention renouvelée à tous les niveaux. À l'échelon international, reconnaissant l'importance et la nécessité stratégiques d'assurer la protection sociale universelle, le Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies a adopté en avril 2009 un socle de protection sociale (SPF-1), une des neuf initiatives pour faire face aux récentes crises alimentaire, énergétique, économique et financière.¹ À l'échelon régional, l'Union africaine a approuvé au niveau ministériel à Windhoek (Namibie), en 2008 une définition claire de la protection sociale « englobant un grand nombre d'actions menées par l'État et d'autres concernant les risques, la vulnérabilité, la discrimination et la pauvreté chronique. Le droit à la sécurité sociale pour les enfants, les personnes âgées et, parfois, les personnes handicapées est consacré dans un grand nombre de déclarations et traités internationaux sur les droits de l'homme. Les transferts au titre de la sécurité sociale sous forme de pensions de retraite, allocations familiales et pensions d'invalidité sont considérés comme les principaux éléments d'un système de protection sociale global » Les participants à la réunion ont souligné que les pays africains devaient créer et mettre en

œuvre des cadres inclusifs de politique sociale dans leurs programmes de développement respectifs.

Les systèmes de protection sociale ont une incidence directe sur la lutte contre la pauvreté car ils favorisent l'accès équitable aux possibilités d'emploi, aux services de santé et à l'éducation. Ils constituent donc des éléments déterminants pour la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ils se retrouvent de plus en plus au cœur des discussions sur les plans de développement nationaux et les stratégies de réduction de la pauvreté comme moyens d'élaborer une stratégie plus inclusive dans le but d'accélérer les progrès dans la réalisation des OMD. Les faits montrent que ces systèmes contribuent à la réduction de la pauvreté. Cependant, les données empiriques tirées de l'expérience des pays africains qui, à des degrés divers, ont mis en place des filets de sécurité sociale et des systèmes de sécurité sociale restent rares à ce jour. Pour mieux informer les États membres de la portée, de l'efficacité et de l'utilité de la protection sociale en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) a mené des études dans neuf pays² sur « La portée des filets de sécurité sociale et des régimes de protection sociale pour faire avancer les progrès en vue de la réalisation des OMD ». Ces études ont permis premièrement d'examiner les divers instruments de protection sociale utilisés, la mesure dans laquelle ils figurent dans les programmes de développement nationaux, en particulier dans les cadres nationaux de dépenses à moyen terme et leurs mécanismes de financement, deuxièmement d'analyser les résultats obtenus pour ce qui est des systèmes de protection sociale en ce qui concerne la pauvreté et l'inégalité et enfin de proposer des moyens d'action pour mettre en place des filets de sécurité sociale en tant que moyen supplémentaire d'accomplir des progrès dans la réalisation des OMD en Afrique. Le présent document de synthèse s'inspire des études de cas de neuf pays pour recenser les éléments communs dans l'élaboration des politiques officielles de protection

¹ Plusieurs organisations internationales ont approuvé, par la suite, le SPF-1, notamment, les ministres du travail et de l'emploi du G 20, le Bureau international du Travail (OIT), le Pacte mondial pour l'emploi, Povnet de l'OCDE, le Forum des ministres du développement social et le Conseil international de l'action sociale (OIT 2010)

² L'étude a porté sur les pays suivants: Algérie, Éthiopie, Kenya, Malawi, Maurice, Namibie, Nigéria, Afrique du Sud et Tunisie.

sociale en Afrique et aider les décideurs à présenter et à mettre en œuvre des systèmes de protection sociale nationale dans le cadre d'une stratégie globale visant à protéger les pauvres et à accomplir des progrès dans la réalisation des OMD.

L'étude

Dans les études de cas, la CEA a présenté les aspects marquants des instruments de protection sociale et leur importance dans le pays choisi, en examinant la mesure dans laquelle les systèmes de sécurité sociale figurent dans les programmes de développement nationaux (en particulier dans les cadres nationaux de dépenses à moyen terme) et les mécanismes permettant de les financer. Les études ont également permis d'analyser les résultats concrets obtenus dans le cadre des systèmes de protection sociale concernant la pauvreté et l'inégalité, notamment leur contribution éventuelle à la réalisation des OMD.

Principales tendances. Ces études ressortent les trois principales caractéristiques d'une bonne mise en œuvre de systèmes de protection sociale: la légitimité, l'institutionnalisation et la typologie.

Légitimité: bases juridique et constitutionnelle des mesures de protection sociale en Afrique - Les pays de l'étude ont adopté une approche axée sur le droit pour mettre en place un système légalement constitué afin d'assurer et de financer des transferts de fonds à des personnes ayant des besoins spécifiques. C'est ce qui ressort des régimes de protection sociale de l'Algérie, de la Namibie, de Maurice, de l'Afrique du Sud, pour ne citer que ceux-là. La Constitution sud-africaine mentionne expressément que tous les citoyens dans le besoin ont droit à la sécurité sociale. La Constitution namibienne prévoit la protection sociale en tant que partie intégrante des libertés et droits fondamentaux de l'homme. D'autres pays africains étudiés ont adopté des textes législatifs plus spécifiques sur les groupes vulnérables, par exemple, l'Éthiopie a accordé le droit à la protection sociale aux groupes défavorisés tels que les personnes handicapées, les personnes âgées et les enfants vulnérables et estime que la protection sociale permet aux pouvoirs publics de lutter contre le chômage.

Cadres institutionnels et réglementaires - Les pays africains étudiés ont fait ressortir des accords institutionnels différents avec les ministères en charge de la protection sociale et du travail, des femmes, des jeunes et des enfants, qui élaborent et mettent en œuvre des programmes de protection sociale. Certains pays ont mis en avant la protection sociale comme stratégie essentielle de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités dans leur plan de lutte contre la pauvreté à long terme. Par exemple, le Malawi examine actuellement un projet de politique d'aide sociale visant à renforcer et à coordonner les programmes de protection sociale. L'Algérie, l'Éthiopie, le Malawi, la Namibie, le Nigéria, l'Afrique du Sud et la Tunisie ont tous pris des dispositions institutionnalisant des systèmes de protection sociale destinés aux groupes vulnérables telles

que la loi relative aux enfants, la loi relative aux personnes âgées et la loi relative à l'assistance sociale en Afrique du Sud, la politique de développement de l'assistance sociale, la politique de sécurité sociale, la politique et la stratégie concernant le VIH/sida en Éthiopie.

Typologie des programmes de protection sociale - Les études de cas ont montré la grande diversité des systèmes de protection sociale et des filets de sécurité sociale. Les transferts de fonds conditionnels ne sont pas une pratique courante dans la majorité des pays africains étudiés. Cependant, la plupart des transferts de fonds au titre de la protection sociale répondent aux critères de la protection sociale, à savoir :

- i) *protéger les revenus et la consommation*, principalement par le biais des transferts en espèces ou en nature, de programmes « vivres contre du travail » et de travail contre rémunération en espèces, de subventions pour l'alimentation;
- ii) *renforcer le développement humain*, principalement par le biais de mesures visant à assurer l'accès aux services essentiels (par exemple, exemption du tiers payant, exonération de frais et subvention de l'assurance maladie), et aux compléments nutritionnels et enrichissement des aliments; et
- iii) *promouvoir des moyens d'existence productifs*, en appuyant directement l'agriculture, par exemple, dossiers de prise en main ou assurance-récolte, transferts d'actifs (reconstitution du cheptel) ou microfinance. Par exemple, en Algérie, les interventions au titre de la protection sociale comprennent des allocations de subsistance pour les chômeurs, les personnes handicapées et les personnes âgées; des projets de développement communautaire; des activités d'insertion sociale et des programmes de microcrédit. Le Gouvernement du Malawi, avec le concours des partenaires de développement, a mis en œuvre quatre mesures pour promouvoir la protection sociale, à savoir les systèmes de sécurité sociale (programmes de transferts de fonds conditionnels et non conditionnels, d'alimentation à l'école), les programmes d'amélioration de la productivité (programmes de travail, subventions), les interventions sur le marché (contrôle des prix) et les réformes. L'Afrique du Sud est, assurément, le pays africain ayant mis en place le système de protection sociale le plus détaillé et le plus complet. Les mesures prises à cet égard comprennent des transferts de fonds et des aides (ciblant tous les groupes vulnérables), des programmes de travaux publics, des subventions, etc.. De même, en Namibie, les systèmes de protection sociale permettent de fournir des allocations, des aides et des subventions. L'Éthiopie se distingue surtout par son programme de filet de sécurité productif. Cet instrument constituant un volet du programme de sécurité alimentaire gouvernemental, cible les habitants des zones d'insécurité alimentaire chronique et incite les ménages les plus vulnérables à entreprendre des activités productives.

Résultats des stratégies de protection sociale

Les systèmes de protection sociale doivent, en général, avoir des incidences positives sur les OMD et permettre d'accomplir des progrès significatifs vers la réalisation des OMD³³. Par exemple, le tableau 1 montre qu'au Malawi, les systèmes de protection sociale ont eu des effets positifs sur les Objectifs 1 (Réduction de la pauvreté) et 4 (Santé infantile). Bien qu'elles soient spécifiques au cas du Malawi, les données du tableau 1 peuvent s'appliquer à tous les pays de l'étude. En fait, les systèmes de protection sociale ont permis de réduire la pauvreté, en améliorant la sécurité alimentaire et l'accès à l'éducation et aux services de santé. Cependant, l'ampleur de leurs effets n'est pas quantifiable en raison du manque de coordination entre les systèmes de protection sociale et les activités relatives aux OMD, ainsi que la faiblesse des systèmes de collecte des données. Les systèmes de protection sociale sud-africains ont été particulièrement efficaces, surtout du fait que le cadre de protection sociale est complet, inconditionnel, repose sur une base légale et des cadres règlementaires, et est financé par le gouvernement, d'où sa pérennité.

Défis. Les études indiquent les trois principaux défis que doivent relever les pays africains pour mettre en œuvre des systèmes de protection sociale et atteindre les OMD en 2015. Il s'agit notamment de défis liés aux institutions, aux données et aux finances.

Défis liés aux institutions : les obstacles institutionnels, tels que le problème de la tutelle des programmes entre les ministères et les différents échelons de l'administration, y compris le manque de coordination et le chevauchement des efforts, l'absence de directives institutionnelles, le mauvais ciblage des bénéficiaires, la non-viabilité financière, et le bouleversement de programmes mis en œuvre par les partenaires de développement.

Défis liés aux données : en raison de l'insuffisance ou du manque de données, il est difficile de planifier, de répondre aux besoins des bénéficiaires et d'évaluer le rapport coût-efficacité et la rentabilité. L'inadéquation ou le

manque de registres d'état civil nationaux (par exemple, registres des naissances ou registres des décès et de cartes d'identité) limitent également la prestation des services voulus et encouragent la corruption, le favoritisme et les malversations, en empêchant les plus vulnérables de bénéficier de services qui leur sont destinés. En outre, en raison de l'absence de données fiables, des contraintes financières et de la mauvaise conception, il est difficile de suivre, d'analyser et d'évaluer l'impact à long terme des programmes.

Défis liés aux finances - La viabilité financière des systèmes de protection sociale constitue un obstacle majeur à la poursuite des mesures de protection sociale. Les petits projets de protection sociale, bien qu'étant généralement plus efficaces, restent trop modestes pour avoir des incidences significatives à l'échelon national. Cependant, ils ne peuvent pas être étendus du fait des contraintes budgétaires et des ressources humaines et techniques limitées (voir figure 1). Pour mettre en place des systèmes de protection sociale, il faut des financements importants, dont ne disposent pas la plupart des gouvernements, compte tenu du nombre et de la taille des groupes vulnérables. Ils ont beau avoir la volonté politique nécessaire, les gouvernements africains doivent répondre aux besoins d'un très grand nombre de personnes vulnérables, une situation aggravée par la récente crise financière et les budgets de fonctionnement peu importants dont ils disposent. La plupart des pays africains dépendent de l'aide au développement pour financer leurs systèmes de protection sociale. Cependant, les partenaires au développement interviennent dans la limite de leurs intérêts nationaux, en fonction du projet (pilote ou non), ce qui rend le financement des interventions intermittent et peu fiable.

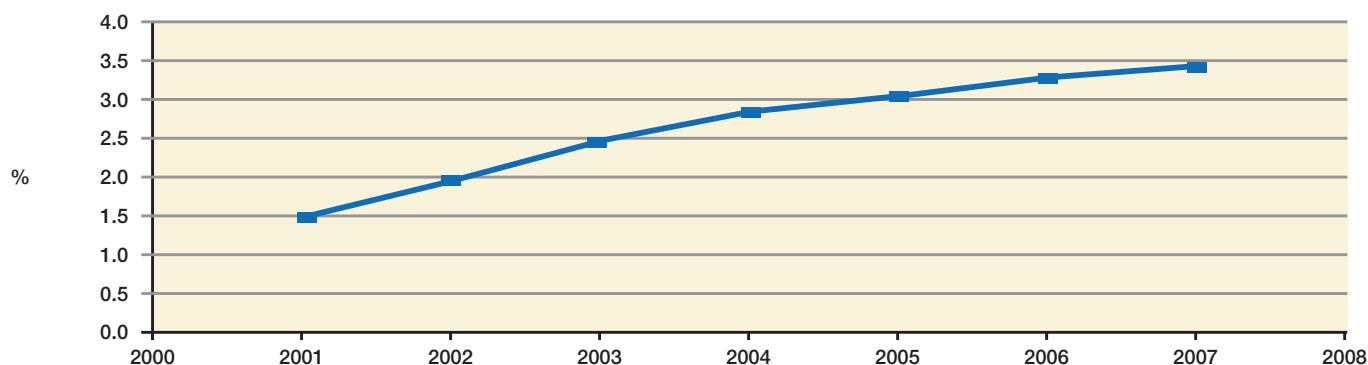
Tableau 1: résultats de la protection sociale et OMD au Malawi

	OMD 1	OMD2	OMD 3	OMD4	OMD 5	OMD 6	OMD 7
Transferts en espèces	Élevé	Élevé	Moyen	Moyen	Faible	Moyen	Moyen
Alimentation à l'école	Élevé	Élevé	Élevé	Élevé	Faible	Élevé	Faible
Travaux publics	Élevé	Faible	Faible	Moyen	Faible	Faible	Élevé
Subventions aux intrants agricoles	Élevé	Faible	Faible	Élevé	Faible	Moyen	Faible

Source: Chirwa, E. (2010). "La portée des filets de sécurité sociale et des régimes de protection sociale pour faire avancer les progrès en vue de la réalisation des OMD : le cas du Malawi". Etude commanditée par la CEA.

3 Banque mondiale (2003) "The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals" Social Protection Advisory Service MSN G7-703. Washington DC; and Balamoune-Lutz, Mina (2010), Social Protection and Africa's Progress Towards Achieving MDGs Social Safety, Background paper to the European Report on Development 2010, European University Institute Florence.

Figure 1: Aide sociale en pourcentage du PIB en Afrique du Sud, 2000-2008



Source: Agence de sécurité sociale de la République d'Afrique du Sud (SASSA) Annual Report 2007/08 et Trésor national (2007). Données compilées par Gwatidzo, Tendai. (2011). "La portée des filets de sécurité sociale et des régimes de protection sociale pour faire avancer les progrès en vue de la réalisation des OMD : le cas de l'Afrique du Sud". Etude commanditée par la CEA.

Les options

Pour relever les défis liés à la pauvreté et à l'exclusion socioéconomique, les études portant sur neuf pays concernant « *La portée des filets de sécurité sociale et des régimes de protection sociale pour faire avancer les progrès en vue de la réalisation des OMD en Afrique* » présentent plusieurs options, que les décideurs africains doivent prendre en considération.

Légitimité : la codification de la protection sociale dans le corpus législatif en tant que droit fondamental du citoyen permettra de créer des cadres institutionnels, d'élaborer des directives nationales et d'établir des budgets.

Viabilité financière : les pays qui décident d'élaborer des politiques de protection sociale doivent s'employer à trouver des mécanismes de financement novateurs pour assurer leur viabilité. L'instauration de partenariat avec le secteur privé permettra, notamment, de réduire les effets de l'imprévisibilité financière associée au financement tributaire de l'aide. Par exemple, dans le cadre de la responsabilité des entreprises, de nouvelles sources de financement peuvent être créées.

Coordination, suivi et évaluation : l'élaboration de directives nationales et de mécanismes efficaces de suivi et d'évaluation devra permettre de coordonner les programmes, de déterminer les approches couronnées de succès, d'évaluer les effets et de procéder à l'analyse coûts-bénéfices des programmes.

Les implications

Sans un accès équitable aux possibilités d'emploi, aux services de santé et à l'enseignement, les populations africaines ne sortiront pas de la pauvreté chronique et les pays africains ne pourront pas atteindre les OMD ou même conserver les acquis. Pire encore, même si le pourcentage de personnes vivant dans l'extrême pauvreté en Afrique diminue (Objectif 1), le nombre de ces personnes, en chiffres absolus, continuera d'augmenter en raison des taux élevés de croissance démographique⁴⁴. Il est donc

primordial que les pays africains fassent preuve de la volonté politique nécessaire pour se pencher sur les causes profondes de la pauvreté et des inégalités en adoptant des politiques intersectorielles. Pour ce faire, ils devraient inclure, en tant que partie intégrante de leurs efforts de développement, des systèmes de protection sociale globaux, clairement formulés et mis en œuvre, non assortis de conditions, établis sur un fondement juridique solide et comportant des cadres réglementaires.

Il se posera, inévitablement, la question des ressources financières et techniques nécessaires pour mettre en œuvre d'importants programmes viables. Les pays africains devront à cet effet trouver des moyens novateurs pour financer ces interventions, au nombre desquelles la mobilisation des ressources intérieures et l'aide au développement ciblée. Cela revêt un caractère très urgent, compte tenu de la faiblesse de la reprise suivant la crise financière et économique mondiale et de l'augmentation du prix des denrées alimentaires. Dans cette optique, la CEA porte le discours politique sur la promotion des systèmes de protection sociale en Afrique en approfondissant les études sur les mécanismes de financement et les méthodes novatrices de mobilisation de ressources.

Communication de
Tsega H. Belai, Consultante, Section des OMD et des PMA
Division du développement économique et du NEPAD, CEA

Produites par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), les notes d'orientation de la CEA se fondent sur diverses activités de recherche et d'analyse concernant le développement social et économique de l'Afrique, menées soit à la Commission soit en collaboration avec d'autres intervenants. La CEA a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses États membres et d'encourager l'intégration régionale en Afrique. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter la Division du développement économique et du NEPAD, CEA, Addis-Abeba, Éthiopie au +251-11-544-3264 ou adresser un courriel à l'adresse policybriefs@uneca.org.

Le Secrétaire général adjoint de l'ONU
et Secrétaire exécutif de la CEA: **Abdoulie Janneh**

⁴⁴ CEA, CUA, BAD, PNUD, (2010), « Évaluation des progrès accomplis en Afrique dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, 2010 »